

Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança¹

South American Defense Council and the adoption of Confidence building measures

Graciela de Conti Pagliari*

Resumo

Este artigo pondera acerca da consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano como um espaço de construção de interesses regionais de defesa a partir da observação das medidas de fortalecimento da confiança adotadas entre os países da América do Sul. Pretende-se analisar em que medida os processos de construção de confiança estão se consolidando em âmbito multilateral regional e, portanto, permitindo as condições estruturais para que o CDS se consubstancie como marco normativo para os temas referidos, e se os esforços cooperativos até agora empreendidos são condizentes com o tamanho dos desafios regionais com os quais se deparam os países da América do Sul em termos de defesa e segurança. Busca-se avaliar se a tradicional bilateralidade ou mesmo trilateralidade se mantêm como polaridades de confiança em defesa e, neste sentido, qual a importância da multilateralidade. Para tanto, a análise considerou os dados de medidas de fortalecimento da confiança consolidados na OEA e na UNASUL, especialmente referentes aos gastos militares.

Palavras-chave: defesa; segurança regional; Conselho de Defesa Sul-Americano; medidas de fortalecimento da confiança.

Abstract

This paper ponders about the consolidation of the South American Defense Council as a building space of regional defense interests from observation of Confidence-Building Measures adopted between South American countries. It is intended to analyze the extent to which the construction of confidence processes is consolidated at the multilateral regional scope and, therefore, enabling structural conditions for the SADC to consolidate itself as regulatory framework for the issues referred, and if the cooperative efforts so far undertaken are consistent with the size of regional challenges that the South American Countries encounter related to defense and security. It seeks to evaluate if the traditional bilaterality or even the trilaterality remain as reliable polarities of defense confidence and, in this sense, which relevance of the multilateralism. Therefore, the analysis considered the data of Confidence-Building Measures in OEA and UNASUL, especially referring to the military expenditures.

Keywords: defense; regional security; South American Defense Council; Confidence Building Measures.

¹ Esse texto foi desenvolvido como parte da pesquisa vinculada ao Programa Pró-Defesa/2013 e incorpora as contribuições colhidas de apresentações do tema feitas na ALACIP (Lima, Peru, jul./2015) e ABRI (Belo Horizonte, jul./2015).

* Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

Introdução

Nos anos iniciais da década de 2000, o cenário de segurança e defesa nas Américas era, por um lado, pautado por discussões no âmbito da OEA acerca de uma nova configuração de segurança para a região e, por outro, com uma tendência à securitização e militarização a partir da agenda dos Estados Unidos, cuja expressão máxima na América do Sul foi a implementação do Plano Colômbia. Os países da região temiam pelo *spillover* do conflito colombiano e, em que pese uma certa confiança na formação de uma comunidade de segurança sul-americana², a região andino/amazônica, especialmente, apresentava sinais de tensão. A aproximação que ocorrera entre os países do Cone Sul não se estendeu para a região norte da América do Sul. Os custos, portanto, de um processo de governança regional nesta área eram significativamente importantes no processo de cooperação.

Contudo, com um cenário que permitia uma maior assertividade para o Brasil³ e com o governo Lula (2003-2010) disposto a investir no fortalecimento de uma identidade sul-americana e, por isso, na concertação política e diplomática, o Brasil passou a exercer uma proatividade regional⁴, inclusive no tema da defesa. Se a OEA foi se mostrando incapaz de produzir respostas políticas apropriadas aos problemas de segurança da região e sua assimetria possibilitou aos Estados Unidos agir frequentemente de modo coercitivo na defesa de seus interesses regionais (ABDUL-HAK, 2013), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano enfatiza a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, considerando as características sub-regionais e nacionais, a fim de gerar consensos para que seja possível fortalecer a cooperação regional.

Mas para que se possa pensar em estruturas normativas para os temas de defesa, o aumento na transparência e no grau de confiança entre os países da região se torna fundamental. Por isso, esse trabalho intenta observar as medidas de fortalecimento da confiança regional para pontuar acerca da consolidação do CDS como um espaço de construção de interesses regionais de defesa. A América do Sul – que comumente tem sido classificada como uma área comum de segurança – não se valeu do espaço que o final da Guerra Fria proporcionou para consolidar as agendas nacionais com os problemas regionais. Assim, pode-se observar, em alguma medida, que, se o fortalecimento da confiança é essencial, ela se desenvolveu apenas e na medida em que se fazia necessária para criar um clima geral de estabilidade. Assim, a criação da UNASUL – depois da negativa inicial da Colômbia – não suplantou os mecanismos hemisféricos de segurança e tampouco parece ter estabelecido o amálgama necessário nos temas de defesa a partir do CDS.

2 Ver Hurrell (1998).

3 Battaglini (2009, p. 80) destaca que “A execução da vontade de liderança do Brasil não teria sido possível sem o sucesso econômico, a estabilidade política, o avanço tecnológico e a rápida recuperação após a crise de 1999”.

4 A análise de Villa e Viana (2010) aponta que o Brasil carecia de uma política de segurança regional até o segundo mandato de Lula, o que foi modificado para uma política de ações proativas. Portanto, essa seria uma importante diferenciação em relação aos governos anteriores. Os autores exemplificam ao destacar iniciativas adotadas naquele momento, tanto na esfera multilateral regional quanto global, como a busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; a proposta da criação do CDS na UNASUL; e a modernização tecnológica das forças armadas. Villa e Viana (2010) estão atentos ao fato de que questões como o Conselho de Segurança da ONU não são demandas iniciadas pelo governo Lula, mas asseveram que essa política desenvolvida por este governo assume outra dimensão, com ações como, por exemplo, o ativismo na participação da Operação de Paz da ONU no Haiti.

Quando, no trecho mais ao sul do continente americano, alterou-se a dinâmica de rivalidade⁵ para relações de aproximação e consolidação da confiança – a ponto de ponderar-se sobre a formação de uma comunidade de segurança⁶, a construção de um mecanismo como o CDS, de cunho multilateral, jogou luzes sobre a expectativa da expansão do distensionamento via medidas de fortalecimento da confiança e cooperação em defesa e segurança (MFCS). Neste sentido, enfoca-se a formação das MFCS entre os Estados, desde aquelas adotadas via OEA bem como as mais recentes na UNASUL, para avaliar se é possível considerar o CDS como espaço normativo acerca da defesa e segurança regionais. Para tanto, apresenta-se, inicialmente, uma revisão histórica dos processos multilaterais de segurança na região; posteriormente, faz-se um balanço das MFCS indicadas e adotadas na região. Após, observa-se especificamente o CDS e a construção das condições de adoção das medidas de confiança nos últimos anos e se, com base em tais medidas, é possível afirmar que o CDS tem servido de espaço regional de aprofundamento da confiança.

Das instituições de segurança hemisféricas às regionais: mudança de paradigmas nos anos 2000?

Traçar um paralelo entre as instituições hemisféricas de segurança do período da Guerra Fria e as regionais do pós-Guerra Fria é o ponto de partida para avaliar os avanços na conformação de uma agenda multilateral de segurança na América do Sul. Assim, propõe-se uma breve revisão histórica sobre as instituições multilaterais hemisféricas, seus objetivos e formas de atuação e resultados em termos de aproximação de segurança e defesa dos países da região.

As relações entre os Estados Unidos e os demais países do continente, em que pese se consubstanciarem a partir de políticas que mudaram com o tempo e com as circunstâncias, podem ser alicerçadas a partir da afirmação emblemática de Schoultz (2000, p. 407) de que “por quase dois séculos, três interesses determinaram o conteúdo da política dos EUA em relação à América Latina: a necessidade de proteger a segurança dos EUA, o desejo de acomodar as demandas da política interna dos EUA e o empenho em promover o desenvolvimento econômico dos EUA”. Neste sentido, a criação de mecanismos como TIAR, JID e OEA, na década de 1940, tinha como objetivo instar os Estados a resolver por meios pacíficos as controvérsias e conflitos surgidos entre os países do continente em um período em que se delineava a divisão do mundo em esferas de influência entre duas ideologias rivais e distintas entre si.

A prevenção de conflitos na região e a busca pela consolidação de uma percepção única em termos de segurança delinearão um arcabouço hemisférico claramente influenciado pelos Estados Unidos. Com isso, vê-se que o TIAR representou muito mais um instrumento formal de defesa contra o avanço do comunismo do que propriamente como mecanismo de dissuasão

5 Clássico processo de confirmação conflitiva de complexos regionais de segurança, baseado em competições armamentistas, disputas territoriais, rivalidades, dilemas de segurança, algumas crises com ameaça de uso da força e guerras (embora em número reduzido), conforme destacam Buzan e Weaver (2003).

6 Segundo Deustch (1957), uma comunidade de segurança é composta por um grupo integrado no sentido de comunidade, ou seja, o compartilhamento da ideia de que problemas sociais comuns devem ser resolvidos sem o uso da força física. A comunidade de segurança seria, então, uma comunidade de Estados com uma garantia real de que os membros da mesma não lutarão uns com os outros fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra maneira.

de agressões externas. Em 1982, com a Guerra das Malvinas, demonstrou-se a sua inviabilidade como mecanismo de ajuda do sistema interamericano, eis que a aliança americana, cuja institucionalização estava representada pelo TIAR, perdeu sentido, uma vez que os EUA, em detrimento do apoio a um país do continente, aliaram-se aos ingleses – com os quais tinham outra aliança de defesa, a OTAN. Do ponto de vista sul-americano, naquele mesmo momento o processo de superação das rivalidades entre Brasil e Argentina estava em curso (desde o final da década de 1970 com o Acordo Itaipu-Corpus), bem como com o distensionamento e superação de rivalidades desencadeadas pelos programas nucleares de ambos os países. Assim, o Brasil apoiou os vizinhos argentinos no conflito, em que pese não ter invocado os mecanismos do sistema interamericano, o que também não foi feito por nenhum outro país do continente.

Ao longo do tempo, os mecanismos multilaterais hemisféricos demonstraram sua parca utilidade para a região, bem como sua importância e possível capacidade de ação foram sendo retiradas, na medida em que os EUA priorizaram agendas bilaterais com os países do hemisfério ao invés da multilateralidade, apenas formal. Com o término da bipolaridade sistêmica, no final do século XX, delineou-se o desafio de uma “nova” agenda de segurança para os países americanos. Inicialmente, supunha-se que o multilateralismo estaria emergindo, contudo, posteriormente, o unilateralismo dos Estados Unidos, relativamente a ações relacionadas à segurança internacional, limitou a utilidade dos regimes internacionais de segurança.

A partir do início do século XX, as Cúpulas Sul-Americanas serão então o *locus* de fomento da confiança e de solução pacífica de controvérsias; de discussão acerca dos conceitos de segurança internacional para o hemisfério; de adoção da cláusula democrática e de uma abordagem multidimensional para a segurança da região. O processo levou a uma reafirmação regional com o compromisso de uma arquitetura de segurança flexível, o que permitiria considerar as particularidades de cada sub-região das Américas, bem como a confiança de que processos de integração regional e sub-regional contribuiriam para a estabilidade e a segurança no hemisfério; bem como que os acordos e mecanismos de cooperação bilaterais e sub-regionais, em matéria de segurança e defesa e prevenção de conflitos e solução pacífica de controvérsias, são essenciais para a estabilidade e a segurança do hemisfério.

A postura do Brasil manteve-se defensiva no que tange à revigoração do sistema interamericano; contudo, desde o ponto em que seus objetivos na América do Sul assumiram outra dimensão e o processo de integração avançou, o governo brasileiro direcionou seus esforços para alcançar maior cooperação e consenso em termos de América do Sul. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil destacou a América do Sul como seu espaço de atuação, todavia a capacidade de ação coordenada na área de segurança não foi solidamente estabelecida. Neste ponto, cabe destacar o fato de que o avanço da governança regional de segurança passa por uma questão-chave que se relaciona com os custos⁷ atrelados

7 Mares (2001) considera a América Latina como um microcosmos das relações internacionais, pois seus Estados têm diferentes níveis de desenvolvimento econômico e se engajam em constantes interações em questões nas quais seus interesses não são harmônicos, além de uma variedade de instituições internacionais, sejam globais ou regionais, que visam promover a resolução pacífica dos conflitos. A aplicabilidade de seu *militarized bargaining model* demonstra uma certa condição da realidade dos relacionamentos entre os nossos países em termos de uso da força, bem como a ideia de que, em particulares circunstâncias, Estados rivais podem cooperar em termos de segurança. Neste sentido, ele vai considerar que a aceitação da população em pagar custos varia em face do valor atribuído ao bem em questão.

ao processo de cooperação. Assim, pode-se ponderar que a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida – como o presidente Lula declarou em seu discurso de posse em 2003 – passa por uma definição do Brasil em assumir seu papel em tal processo, levando em conta os resultados em longo prazo. O que não decorrerá de políticas imediatistas de governo não consolidadas como políticas de Estado, mas, sim, de uma definição de política de mais longo prazo.

Com o avanço das reuniões de Cúpula Sul-Americana, promoveu-se a formação da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), posteriormente renomeada de UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), visando fortalecer a identidade sul-americana, pensando a região como um bloco unificado e investindo em concertação política e diplomática. Com a formação em 2008 da UNASUL, a aproximação da América do Sul foi sendo delineada e avançou em áreas como a integração econômica e de infraestrutura. Já o CDS, criado no âmbito da UNASUL, configurou-se como um instrumento multilateral de concertação na área de segurança. O que, em alguma medida, representa um avanço em termos de iniciativas cooperativas na região, no escopo da segurança e defesa, pois o processo, historicamente, era levado a efeito especialmente por iniciativas bilaterais. Além disso, autores como Villa e Viana (2010) destacam a ideia de que o CDS representaria um conselho de defesa regional autônomo, portanto, significando um fortalecimento de uma política de cunho regional.

O fato é que a revigoração dos mecanismos hemisféricos não se solidificou, deixando espaço para a concertação regional. Espaço que, naquele momento, foi bem aproveitado pelo Brasil e que consubstanciou aquilo que a região vinha discutindo há mais tempo: a região enfrenta realidades de segurança que são diferentes entre si e que não necessariamente encontram respostas satisfatórias naquelas instituições existentes⁸. Battaglini (2009, p. 80), ao analisar o papel do Brasil na formação do CDS, destaca a visão do próprio país de ser uma “potência emergente” e por isso considera que o lançamento do Conselho resulta de fatores internos e externos, ou seja, “responde tanto à mudança do contexto de defesa da região como à nova estratégia de política exterior favorecida pela estabilidade econômica e política”⁹.

Medidas de fortalecimento da confiança e da transparência

Se é possível afirmar que, ao longo do tempo, a OEA foi-se mostrando incapaz de produzir respostas políticas apropriadas aos problemas de segurança da região, por outro lado, a criação do CDS não significou necessariamente a substituição de um mecanismo de segurança coletiva por outro, uma vez que o mesmo se destaca por ser um instrumento de prevenção de conflitos a partir de consultas mútuas (FLEMES; RADSECK, 2009). Quando da sua criação, a existência

8 Fletes e Radseck (2009) defendem que uma governança multinível na América do Sul é mais efetiva como arquitetura de segurança na região e que essa coexistência se mantém bem porque nem os modelos tradicionais de balanço de poder, nem a construção de alianças e nem mesmo uma comunidade de segurança podem suficientemente explicar as dinâmicas de segurança da região.

9 Para olhar esse processo, Griffiths-Spielman (2009) considera que a região ainda mantém muitas áreas “cinzentas” do ponto de vista da segurança e defesa, o que torna difícil a consolidação do processo de cooperação. O autor destaca a liderança do Brasil no processo de criação do CDS e a necessidade de cooperação para construir soluções para as ameaças transnacionais, mas nota que a região somente terá condições de desenvolver a contento esses processos de aproximação na medida em que consolidar os Estados para que, assim, eles possam ter melhores condições de enfrentar os processos de cooperação e integração.

de conflitos sub-regionais e ameaças transnacionais conformavam uma realidade que não mais se coadunava com a anterior ideia de que o continente americano compartilhava somente uma ameaça em termos de segurança. Portanto, o estabelecimento de um mecanismo para discutir e identificar as ameaças à segurança sul-americana surgiu como uma tentativa de contraponto aos mecanismos coletivos hemisféricos de segurança. Estes, claramente, definiam a estruturação de uma resposta coletiva em caso de agressão, nos moldes da Carta da ONU. Já o CDS se propõe como um foro de consulta e concertação.

Um dos objetivos do CDS está em construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, levando em conta as características sub-regionais e nacionais e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. A implementação destas medidas é de extrema importância em uma região que, comumente, é considerada pacífica, mas que autores como Holsti (2004) e Mares (2001) problematizaram e desmistificam, expondo o uso da força controlada nas suas relações regionais. A “paz violenta” de Mares se refere a uma região com vários Estados, com níveis distintos de desenvolvimento econômico, que se engajam em constantes interações em assuntos nos quais seus interesses não são harmoniosos. Para Holsti, a América do Sul inicialmente poderia ser vista como uma “zona de paz”, entretanto, em face de seus problemas, decorrentes de Estados fracos, ele a coloca em outra categoria, a de “zona sem guerra”. Assim, a região convive com intervenções e crises militarizadas, alianças e corrida armamentista, mas não produz guerras interestatais; embora conflitos militarizados sejam frequentes.

A ideia de fortalecer a confiança¹⁰, para que percepções equivocadas e desconfianças sejam reduzidas, é um ponto importante para a coordenação regional. Em 1994, consubstanciou-se um Plano de Ação no qual os Chefes de Estado e de Governo do Hemisfério Ocidental, reunidos na Primeira Cúpula das Américas, declararam o compromisso de apoiar “as ações para incentivar um diálogo regional destinado a promover o fortalecimento da confiança mútua, em preparação para a Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança em 1995”¹¹. Em vários momentos (Buenos Aires, 1994; Santiago, 1995; San Salvador, 1998), os Estados se reuniram para pensar acerca de tais medidas e desde então elas vêm sendo implementadas¹², em maior ou menor medida, e forçando as relações de militares para militares e atuando em termos das tensões interestatais e na promoção da cooperação e segurança.

Conforme estabelecido nos documentos da OEA¹³, as

MFCS são todas as ações promovidas pelos Estados, destinadas: a prevenir crises e situações de conflito, ao fortalecimento da paz e segurança internacionais; e à promoção do desenvolvimento, criando e propiciando condições necessárias para uma cooperação eficaz.

¹⁰ A preocupação com o fortalecimento da confiança e da segurança via escopo multilateral delineou-se internacionalmente desde a Liga das Nações e também nas Nações Unidas, porém, não se pretende neste momento fazer um recorrido histórico do processo, mas, sim, abordar as medidas de confiança mútua desde uma perspectiva regional do pós-Guerra Fria.

¹¹ Organização dos Estados Americanos, 1994.

¹² Considera-se nesta análise as medidas de fortalecimento da confiança até 2012, pois são as que foram consolidadas pela OEA no inventário de 2014, que serve como parâmetro neste trabalho.

¹³ Organização dos Estados Americanos, Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança 2012.

Estas ações devem servir para produzir entendimentos, a fim de suavizar potenciais ameaças e situações de atrito, conforme destaca o mesmo documento. Há uma intenção de promover uma mudança na percepção dos atores e, por consequência, do cálculo racional da decisão de buscar influenciar as percepções dos Estados acerca das intenções uns dos outros. A construção de relações estáveis passa por uma correta percepção das políticas militares nacionais, nesse sentido, a intenção reside em evitar percepções equivocadas ou mal conduzidas por parte dos Estados acerca de tais políticas e dos preparativos militares de outros Estados, considerando a dificuldade em distinguir quando tais ações e posturas são ofensivas ou defensivas.

O que se leva em conta nas MFCS é, conforme destacado por Bustamante (1996, p. 197), que a segurança pode ser um jogo de soma variável e, com isso, aumentar a segurança de um potencial adversário implicaria – em última análise – o aumento da segurança do próprio Estado que poderia se sentir, em outra situação, ameaçado. Além disso, o ator avalia que a destruição gerada por algum conflito poderia ser mais custosa do que eventuais ganhos trazidos por uma vitória. Assim, busca-se evitar o conflito aberto, ao considerar que “a segurança pode maximizar-se cooperativamente”.

O Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança de 2012 ainda refere que as MFCS devem agregar capacidade para distender situações de crise ou conflito, a fim de inibir o uso da força; estimular a cooperação, não apenas na área da defesa, e fundamentá-las em tratados e acordos, bem como torná-las públicas, a fim de que os países vizinhos as conheçam e, com isso, ampliem a confiança mútua. Outro ponto destacado com relação às características fundamentais das MFCS está no fato de considerar que as medidas iniciais serão mais difíceis de serem implementadas, com isso, há de se estabelecer um processo gradual para que, depois de uma série de medidas, os objetivos finais traçados sejam progressivamente efetivados. Assim sendo, deve-se considerar também a sua exequibilidade e relevância, de modo que os Estados se comprometam com a sua adoção e implementação (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2014).

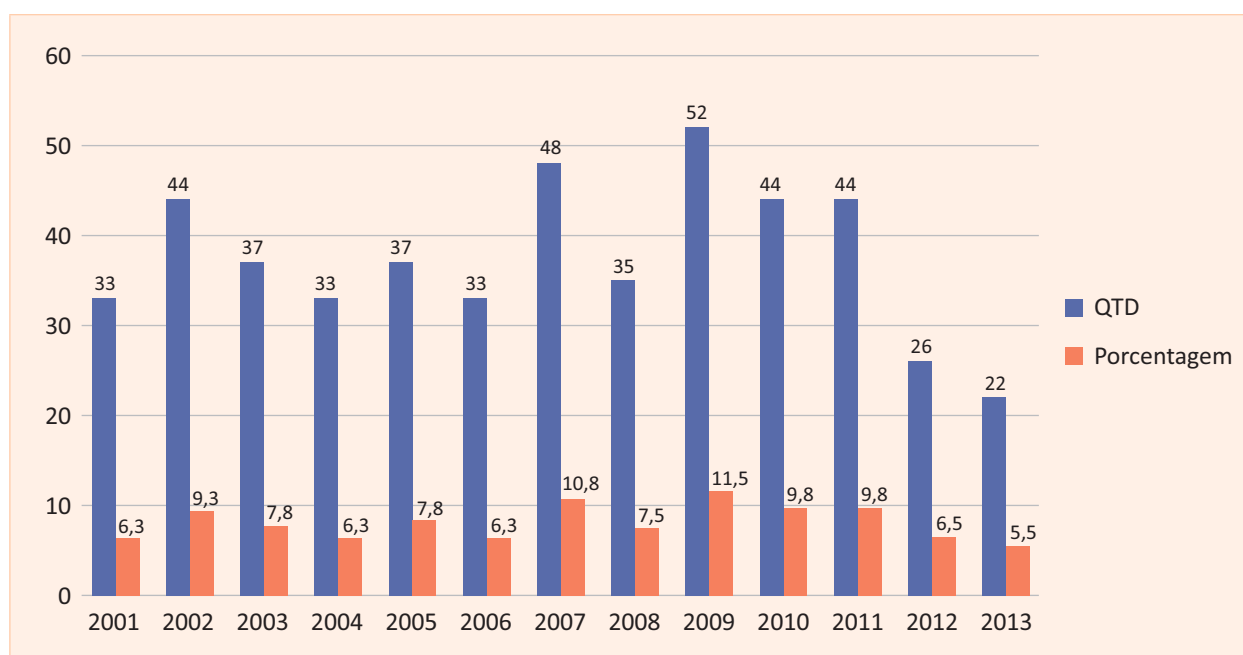
Para Rojas Aravena (1996, p. 51), pode-se diferenciar as medidas conforme a construção vai galgando níveis de complexidade ou aprofundamento. Assim, o primeiro ponto é a geração de transparência, com a erradicação da desconfiança e eliminação de suspeitas e temores; a seguir, quer-se conseguir a certeza do cumprimento de compromissos, com a formação de uma relação de previsibilidade que se mantenha no tempo. O terceiro passo reside em aprofundar a confiança com o estabelecimento de vínculos e de processos associativos para, posteriormente, reconhecer a interdependência e, com isso, institucionalizar a coordenação de políticas até o ponto da criação de instituições supranacionais.

As MFCS desempenharam papel importante no distensionamento e, com isso, na formação de um regime de segurança, como no caso do Cone Sul. Segundo Buzan e Waever (2003), Brasil e Argentina modificaram o padrão de relacionamento do subcomplexo de segurança do Cone Sul, pois sua formação foi conflitiva – com a combinação de assuntos territoriais e ações de projeção de poder (MARES, 1996) –, mas foi alterado para um padrão de

amizade. A confiança estabelecida foi aprofundada na medida em que, inclusive, formaram-se instituições¹⁴ que refletem a aproximação¹⁵.

Mas a ambiguidade e a complexidade¹⁶ das relações regionais não desapareceram ou não foram completamente modificadas. Como pode-se observar na figura abaixo, após a crise envolvendo Equador e Colômbia em 2008¹⁷, os países tiveram, nos três anos seguintes, uma significativa melhora na informação acerca das MFCS adotadas¹⁸. Após 2011, contudo, há uma redução significativa. Talvez o fato de não ter havido mais nenhuma situação de elevada tensão na região tenha levado os Estados a se mostrarem menos propensos a esse compartilhamento. Esse comportamento errático pode ser observado do ponto de vista da limitação do compromisso com tais medidas e também em razão de situações mais desafiadoras de crise. Neste sentido, Rojas Aravena (1996, p. 42, tradução nossa) destaca que “cada crise produz um forte retrocesso na confiança, enquanto que se reforçam as percepções de ameaças tradicionais”¹⁹.

Figura 1: MFCS de caráter militar adotadas pelos Estados



Fonte: Atualização do Inventário Anual de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, 2014.

14 Neste sentido, a importância das instituições é destacada por Deutsch (1957) ao refletir acerca das formas possíveis de uma comunidade de segurança. O autor considera que uma comunidade pode ser amalgamada ou pluralista. Naquela, há a centralização das decisões em uma unidade comum, ou seja, um governo comum a todos; nesta, os centros de decisão mantêm-se separados, retendo sua independência legal. Há aqui um senso de valores e ideais comuns e de pertencimento e responsabilidade em relação a todos os membros da comunidade.

15 As MFCS servem para levar essa cooperação para outras áreas que não apenas a defesa.

16 Mares pondera acerca dos equilíbrios estratégicos e os processos de estabelecimento de confiança ao tempo em que destaca a “história de uma relação ambígua e complexa” entre os países latino-americanos (MARES, 1996).

17 Trata-se da Operação Fênix, desencadeada pela Colômbia em território equatoriano em perseguição às FARC, cuja ação resultou na morte de duas dezenas de guerrilheiros e de Raúl Reyes, 2º na linha de comando da organização.

18 As informações referem-se às MFCS de caráter militar.

19 “Cada crisis produce un fuerte retroceso en la confianza, a la vez que se refuerzan las percepciones de amenaza tradicionales”.

Mares (1996, p. 83, tradução nossa) é enfático neste ponto:

Dado o contexto no qual muitos pontos de fricção que ainda subsistem dizem respeito aos interesses básicos dos Estados, não funcionará a mesma política de confiança para todos os que disputam. Assim como as estratégias de coerção e negociação precisam ser contextualizadas para as ameaças específicas, terão que fazer-se [do mesmo modo] os remédios²⁰.

Em termos de MFCS de caráter militar, algumas aparecem como principalmente adotadas, como intercâmbio de pessoal civil e militar para treinamento regular e avançado (53, 6%); reuniões de alto nível com os ministérios de defesa e relações exteriores (11,7%). Quanto mais se complexificam as medidas de confiança, vê-se que elas foram menos implementadas pelos países. Assim, realizar exercícios conjuntos das forças armadas e/ou das forças de segurança pública representa um percentual de 3,8%; do mesmo modo, notificação prévia sobre exercícios militares e participação no Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas, incluindo o fornecimento e intercâmbio de informação sobre a produção nacional de armas convencionais, apresenta um resultado modesto em termos de medidas adotadas²¹.

Em um comparativo com o relatório de dados consolidados de 2011, apresentado em 2013²², nota-se que a situação é semelhante. Inclusive em relação às delegações que disponibilizaram as medidas: em 2011, foram 7, e em 2012, foram 6 delegações, representando um total de 17% dos membros da OEA. Com base em ações bilaterais, chega-se a um número maior²³, pois faz-se a relação com a díade ou tríade da medida colocada em prática, assim, tem-se que as medidas são executadas, embora não publicizadas formalmente.

Seis foi o número de delegações que enviaram seu relatório anual, portanto, denota uma baixa participação formal dos Estados pela via direta. Assim, na América do Sul, verifica-se que Brasil, Colômbia, Chile e Peru apresentaram as MFCS adotadas. Uma importante MFCS diz respeito à adoção dos Livros Brancos de Defesa²⁴. Países como Argentina (1999); Bolívia (2004); Chile (1997); Colômbia (2003); Equador (2002); Paraguai (1999); Peru (2005) e Uruguai (1998), tinham, há mais tempo, seus Livros Brancos, mas o Brasil lança o seu apenas em 2012. O que não anula uma certa expectativa que havia neste sentido e nem a preocupação que gerava nos vizinhos tal morosidade brasileira²⁵.

Outra medida destacada pelos Estados refere-se ao controle e limitação de armamentos, que inclui manter apenas a capacidade militar necessária para a autodefesa e o cumprimento

20 "Dado el contexto en que muchos puntos de fricción que aún subsisten tocan los intereses básicos de los estados, no funcionará la misma política de confianza para todos los disputantes. Así como las estrategias de coerción y negociación se tenían que contextualizar para las amenazas específicas, tendrán que hacerse los remedios".

21 Os dados foram retirados da Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança 2012.

22 Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança 2011.

23 No Anexo 1 do documento das medidas de 2011 é possível verificar, por exemplo, as MFCS apresentadas pelo Peru, em que o país parceiro é o Brasil (Exercício Conjunto Cruzeiro 2011; Exercício Conjunto BRACOLPER II; IV Reunião de Chefes de Estado-Maior de Forças Aéreas; Intercâmbio de formação, capacitação, assessoramento e treinamento operativo).

24 Os Livros Brancos estão disponíveis em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacslivros.asp#livros>>.

25 Saint-Pierre e Palacios Jr. (2014, p. 31), tratando acerca dessa morosidade, destacam como essa demora foi vista negativamente pelos vizinhos. Os autores explicam essa atuação brasileira a partir de alguns pontos, quais sejam: o desinteresse e/ou arrogância em esclarecer suas intenções; sentimentos e disputas entre as três armas, que dificultam o estabelecimento de uma visão estratégica geral; o papel da classe política, que trata as questões de defesa como não prioritárias e um controle e participação civil na condução da política de defesa ainda insatisfatórios.

de compromissos internacionais, e a restrição da transferência de armamentos convencionais, a fim de impedir a acumulação desestabilizadora desses armamentos. Assim, visando enfatizar a promoção do desenvolvimento econômico-social em detrimento dos gastos com armamentos, o Conselho Permanente da OEA – por meio da Comissão de Segurança Hemisférica – foi encarregado de promover uma estrutura jurídica para a notificação prévia das grandes aquisições de armamentos (Resolução AG/RES. 1500, XXVII-O/97, Confiança Mútua nas Américas).

No Consenso de Miami (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS/Ser.K/XXIX, RESEGRE/doc.4/03 rev.2, 11 de fev. 2003), os peritos sobre MFCS destacaram medidas adotadas referentes ao controle de armamentos, como a “Metodologia Padronizada Comum para a Medição dos Gastos de Defesa, entre Argentina e Chile”²⁶; o Compromisso de Lima – Carta Andina para a Paz e a Segurança, adotada pela Comunidade Andina de Nações para redução dos gastos de defesa, a fim de alocar recursos para o combate à pobreza; Declaração do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz²⁷.

Em face dessas definições, a recomendação dos peritos em termos de medidas militares foi no sentido de que os Estados participassem do Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas e do Relatório Internacional Padronizado das Nações Unidas sobre Gastos Militares e de que intercambiassem essas informações com os Estados Membros da OEA, bem como desenvolvessem metodologias padronizadas comuns de medição dos gastos de defesa em Estados vizinhos.

Ações ligadas à verificação dos gastos de defesa são extremamente importantes na nossa região, considerando sua estruturação de “paz violenta”. Assim sendo, em que pese o Yearbook SIPRI (2014) apontar que os gastos militares na América Latina são baixos em comparação ao restante do mundo e que alguns autores apontem indicativos no caminho da construção de uma comunidade de segurança, observa-se que a questão primordial referente à estruturação dos gastos de defesa, especialmente na região andina, não estão cooperativamente tratados.

O Conselho de Defesa Sul-Americano e os gastos em defesa

É no nível sul-americano que se vai perceber mais acuradamente como a capacidade de ação coordenada na área da segurança foi sendo estabelecida. Neste sentido, mesmo que os atores regionais tenham rivalidades tradicionais pendentes e percepções um tanto distintas acerca de quais são as questões que os desafiam em termos de segurança, pode-se observar que, em circunstâncias particulares, Estados rivais podem cooperar em termos de segurança, situação que pode ser verificada na América do Sul (MARES, 2001).

O CDS pode ser visto como um marco para a cooperação regional de defesa. Um dos seus princípios (definido no artigo 3) reside em fortalecer o diálogo e o consenso em matéria de defesa mediante a promoção de medidas de confiança e transparência, e, com isso, uma maior

²⁶ Juntamente com Peru, Argentina e Chile, formam o grupo que ficou encarregado de pensar uma metodologia padronizada de medição dos gastos no CDS da UNASUL.

²⁷ Por outro lado, veja-se que Venezuela e Colômbia – dois importantes atores com rivalidades latentes – não têm investido na formalização de acordos sobre a aquisição de armas.

institucionalização multilateral em cooperação em defesa. Consoante o artigo 5, um dos seus objetivos específicos é “fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e divulgar as lições aprendidas”, bem como construir um identidade sul-americana²⁸ em matéria de defesa, levando em conta as características sub-regionais e nacionais e gerando consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.

A indústria regional de defesa²⁹ caracteriza-se como um dos elementos dos objetivos citados, bem como o desenvolvimento de medidas de fortalecimento da confiança para que, produzindo o adensamento da cooperação, permita-se pensar em estruturas normativas para os temas de defesa. Pensar as medidas de fortalecimento da confiança se justifica na medida em que sua implementação se torna um ativo na agenda regional, a fim de desfazer a atmosfera de desconfiança e, assim, aumentar a transparência e o grau de confiança entre os países, para a busca de um espaço de concertação e formação de políticas de segurança e defesa.

Como destacado anteriormente, alicerçado no pensamento de Holsti (2004) e Mares (2001), nem sempre essa aproximação entre os países consegue ser suficientemente profícua. Para além do fato de a formação dessa área de segurança ter tido como base rivalidades de cunho tradicional, para os países sul-americanos a soberania é preceito caro a ser mantido. Assim, vige no CDS a regra da decisão por consenso, o que, certamente, dificulta a tomada de decisão. A região, então, apresenta uma arquitetura variada de segurança com acordos bilaterais, instituições regionais, sub-regionais e hemisféricas e, sendo multidimensional e flexível, como destaca Mares (2012), acabou por formar uma arquitetura complexa com instituições antigas e novas e regimes de segurança cooperativos e coletivos (V Conferência de Ministros Defesa, Chile, 2002).

Com a formação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa³⁰, com sede na Argentina, um dos primeiros esforços foi trabalhar em uma definição acerca dos termos de referência do conceito de segurança e defesa na região e, com isso, traçar uma metodologia capaz de incorporar as visões dos países em uma matriz comum em matéria de política e doutrina nos assuntos de segurança, defesa, riscos, ameaças e mecanismos de cooperação (CEED, Anexo 4, Informe Preliminar). A criação do CEED permitiu conformar características de corpo permanente para as questões de integração regional em defesa, ao que o subdiretor do CEED, Pablo Celi de la Torre, em palestra ao XXXIV Curso de Comando e Estado-Maior Conjunto do Instituto Nacional de Defesa do Equador, observou que “a cooperação em defesa tem sido a mais dinâmica do processo de integração, não só pelos progressos alcançados durante o processo de institucionalização, mas também pelos ganhos políticos alcançados”, conforme notícia publicada no site do CEED.

As medidas de aproximação e construção de consensos passam especialmente pelo compartilhamento de definições e de ações em relação a segurança e defesa sul-americana, como o documento faz transparecer. Essa adoção de definições de segurança e defesa é um fator fundamental para o desenvolvimento profícuo dessa aproximação. Pois, ao verificar-se os fatos possibilitadores de conflito na região nos últimos anos, percebe-se que “tiveram uma origem não convencional, que se expressa na possibilidade de ameaças convencionais e

28 Autores que trabalham com a ideia de comunidade de segurança a partir de Deutsch, como Adler e Barnett (1998), destacam a importância da identidade comum como marco para a construção de uma comunidade de segurança.

29 Ver, por exemplo, nos objetivos nacionais de defesa apresentados na Política Nacional de Defesa Brasileira (2012): “IX. Desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis”.

30 Para maiores detalhes da formação, estrutura e composição do CEED, ver importante trabalho de Saint-Pierre e Palácios Jr. (2014).

hipóteses de conflito cruzados. As posições dos países sul-americanos não são homogêneas a respeito de qual é a relação entre a defesa e os tipos de conflito tais como o narcotráfico e o terrorismo; as reações frente a eles são diversas, e exigirão que se aceite o diálogo político para administrá-los”³¹ (DONADIO, 2010, p. 46, tradução nossa).

Em novembro de 2009, na Reunião Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores e de Defesa da UNASUL, em Quito, os países estabeleceram disposições concretas de implementação e garantias das medidas a partir da criação de um Mecanismo de Medidas de Fomento da Confiança e, em maio de 2010, na II Reunião Ordinária do CDS, em Guayaquil, os Ministros da Defesa adotaram o documento “Procedimentos de Aplicação para as Medidas de Fomento da Confiança e Segurança”³².

No documento acima citado, estão divididas em quatro categorias as medidas de fortalecimento da confiança: I. Intercâmbio de Informação e Transparência (que inclui sistemas de defesa e gastos em defesa); II. Atividades Intra e Extrarregionais (que abarca manobras; exercícios militares conjuntos, regionais e extrarregionais; missões de observadores militares; e mecanismos de comunicação das forças armadas de fronteira para coordenar e informar suas atividades); III. Medidas no Âmbito da Segurança (que considera intercâmbio de informação sobre os sistemas nacionais de marcação e rastreamento de armas; medidas para prevenir a presença ou ação de grupos armados à margem da lei; medidas para prevenção, combate e sanção de atos de terrorismo); IV. Garantias (que diz respeito à proscrição do uso ou da ameaça do uso da força, qualquer tipo de agressão militar ou de ameaças à estabilidade, soberania e integridade territorial; garantia da região manter-se zona livre de armas nucleares e uso dessa tecnologia somente com fins pacíficos; cooperação em matéria de defesa, conforme os princípios do Direito Internacional; garantia de não utilização dos Acordos de cooperação em matéria de Defesa contra a soberania, a segurança, a estabilidade e a integridade territorial dos Estados da UNASUL).

O documento também define como serão feitos o cumprimento e a verificação. Destaca, para tanto, o mecanismo voluntário de visitas a instalações militares, programas de contatos e cooperação militar, e a verificação das situações nas zonas de fronteira, que se desenvolverá com a colaboração de um organismo internacional.

No Plano de Ação 2010/2011 do CEED, consta o Desenho de uma Metodologia Comum de Medição de Gastos de Defesa. A transparência nos gastos com defesa vem costumeiramente sendo destacada na OEA como fundamental, o que é também incorporado pelo CDS que, com a sua criação, passou a encampar a construção de tais medidas. Para os Estados da região, “a transparência do processo orçamentário e de gestão de recursos de Defesa são importantes para o fortalecimento de medidas de confiança mútua” (IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas, out. 2000). Neste mesmo sentido foi a declaração da IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas (nov. 2010): “a transparência nos gastos de defesa é uma aspiração de longa data da América Latina, no entanto, não foi satisfeita em tudo e, portanto, é uma parte essencial de nossa agenda para o futuro”.

31 “Han tenido un origen no convencional, que se expresa en la posibilidad de amenazas convencionales e hipótesis de conflicto cruzadas. Las posiciones de los países suramericanos no son homogéneas respecto de cuál es la relación entre la defensa y los tipos de conflicto tales como el narcotráfico y el terrorismo; las reacciones ante ello son diversas, y exigirán seguramente un aceptado diálogo político para manejarlas”.

32 Ver página virtual do CEED. Disponível em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-04-MFC.html>>. Acesso em: abril 2016.

Adotou-se como definição, a partir dos estudos do CEED, que gastos de defesa são todos os recursos alocados pelo Estado para financiar as atividades que compõem a segurança externa da Nação. Ela inclui também a ajuda externa recebida para esse efeito (monetária e não monetária). As diretrizes da metodologia ainda indicam que, “do ponto de vista institucional, isso significa considerar o gasto das Forças Armadas e suas agências, e todos os outros órgãos do setor público que têm o papel principal de defender o país contra desafios externos (governo central mais entidades descentralizadas)” (CEED, Plan de Acción 2010/2011, p. 9). Além disso, adotou-se considerar as classificações, por objeto do gasto de defesa, a partir dos seguintes componentes: “1) Pessoal; 2) Operações e Manutenção; 3) Investimentos; 4) Pesquisa e Desenvolvimento” (CEED, Plan de Acción 2010/2011, p. 10). Essa consolidação dos dados permite trabalhar com transparência e clareza no uso dos recursos públicos que os Estados destinam à sua defesa, bem como demonstrar de modo periódico essas informações, que podem servir de subsídio para os processos de tomada de decisão nos países da região³³.

O primeiro registro consolidado sobre os gastos em defesa – destacado como ação de consenso regional e expressão da vontade política dos membros – refere-se ao período 2006-2010 e apresenta dados regionais consolidados, destacando o alto grau de custos do setor de pessoal e o baixíssimo grau de investimento em tecnologia³⁴, conforme pode-se observar na tabela abaixo, que mostra o Gasto Regional Anual em Defesa em porcentagens por objeto de gasto durante o período 2006-2010.

Tabela 1: Gasto regional anual em defesa em percentual por objeto do gasto, durante o período de 2006-2010.

ANO	PESSOAL	OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO	INVESTIMENTOS	INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
2006	62,76%	22,80%	13,58%	0,35%
2007	57,91%	23,83%	17,61%	0,33%
2008	55,89%	23,15%	20,18%	0,61%
2009	58,46%	24,17%	16,48%	0,72%
2010	57,31%	23,38%	18,40%	0,75%

Fonte: retirada do Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010, a qual foi elaborada com base na informação oficial dos Ministérios de Defesa dos países membros do CDS/UNASUL, desenvolvida pelo CEED, 2014.

Considerando o percentual demonstrado dos gastos, pode-se verificar que os percentuais em relação ao Pessoal mantiveram-se bastante elevados, com pouca variação. No outro extremo, considerando o menor percentual destinado, temos Pesquisa e Desenvolvimento, que se mantém abaixo de 1% em todo o período. Já o item Investimentos apresenta maior variação, muito embora não se possa dizer que tenha mudado efetivamente de patamar. Dentre os três itens que podemos considerar diretamente relacionados com o desenvolvimento (exceto o item

33 Registro da importância dos dados feito quando do Lançamento do Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa 2006-2010. Disponível em: <<http://www.ceedcgs.org.ar/Portugues/04-EventosPort/0042-Eventos.html>>. Acesso em: abril 2016.

34 Dados disponíveis em: http://www.ceedcgs.org.ar/Portugues/09-Downloads/RSGD-2006-2010_PORT.pdf.

Pessoal), somente os Investimentos demonstram uma tendência de alta, passando de 13,58%, em 2006, para 18,40%, em 2010, mas tendo atingido um patamar de 20,18%, em 2008. Mesmo com a crise econômica internacional a partir daquele ano, o percentual nesse item apresenta crescimento em relação ao início da medição, muito embora ainda não tenha retomado o patamar destinado no ano de 2008.

As informações no sítio da internet do CEED mostram que os registros de gastos referentes aos anos 2011-2012 e 2013-2014 estão sendo trabalhados. Resta avaliar se, nos próximos anos, todos os países efetivarão o compromisso de informarem de fato os gastos em defesa, intercambiando de modo recorrente tais informações. O que se pode perceber é que os avanços em termos de aproximação regional são dignos de nota, especialmente pelo fato de que o CDS, justamente, representa um esforço multilateral sul-americano. Nesse sentido, o documento lançado pelo CEED, em julho de 2015, *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica* – que constitui uma medida de fortalecimento da confiança e transparência, pois faz uma descrição sistematizada e analisa os aspectos normativos, orgânicos e funcionais das arquiteturas de defesa dos doze países da região – demonstra que a cooperação e integração promovidas pelo CDS vêm se desenvolvendo nos seus quatro eixos de atuação: Políticas de Defesa, Cooperação Militar e Ações Humanitárias; Indústria e Tecnologia da Defesa; Formação e Capacitação³⁵.

Entretanto, até o presente momento, os resultados positivos da aproximação, do ponto de vista mais amplo (macro), não foram suficientes para modificar o padrão de relacionamento mais restrito (micro), como entre os países andinos (local das ainda remanescentes demandas fronteiriças latentes). Em que pese ser inegável o fato de que a implementação das políticas não caminha na mesma rapidez com que as decisões acerca dessas políticas são colocadas no papel, e intentando não incorrer no risco de ser excessivamente imediatista, aponta-se para o fato de que as medidas de fortalecimento da confiança adotadas ainda não permitem verificar a formação de algo que caminhe para uma comunidade de segurança na América do Sul. A adoção de definições no CDS sobre segurança e defesa e a construção de uma metodologia comum da medição de gastos mostram um caminho de aumento da confiança e, quiçá, uma abertura para o estabelecimento de uma agenda regional de defesa e segurança. O próprio CEED (Anexo 4, Informe Preliminar) destaca que a cooperação no setor de defesa respeita as diferenças e particularidades nacionais, mas também usa os elementos coincidentes para avançar nas complementaridades estratégicas.

Considerações finais

Este trabalho se propôs traçar linhas para o exame da situação da defesa e segurança na região, a partir da formação dos processos de construção de confiança, com o intuito de verificar o avanço na padronização das percepções e definições que permitiriam a formação de uma agenda regional de segurança.

³⁵ O documento destaca ações como as operações de paz e ajuda humanitária aos países sul-americanos a partir de diversos mecanismos no quadro do sistema multilateral da ONU, e, em relação aos exercícios militares, atividades que se desenvolvem entre a maioria dos Estados membros, como exercícios-combinados, específico-combinados, de caráter bilateral e multilateral, de nível regional e extrarregional.

Como destacado anteriormente, a formação de confiança é um processo que se desenvolve em etapas e que avança mais ou menos conforme as partes observam a estabilidade no relacionamento, ou seja, o estabelecimento de uma relação de previsibilidade que se mantenha no tempo. Essa confiança na não formação de um dilema de segurança, por exemplo, ainda não alcança todos os relacionamentos bilaterais na região. A cooperação continua se desenvolvendo mais de forma bilateral do que multilateral (operações militares, controle do espaço aéreo, comissões mistas e operações policiais conjuntas), deixando de primar, por exemplo, para que países como Colômbia e Bolívia ratifiquem a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais³⁶.

A Convenção, assim como a apresentação de informes sobre os gastos de defesa, são importantes medidas de fortalecimento da confiança. Neste sentido, a falta de adesão à mesma e a não informação acerca dos gastos de defesa demonstram como o processo de distensionamento é intrincado. É bem verdade que não há conflitos iminentes na região sul-americana, mas há situações latentes que podem escalar os níveis de tensão.

A invasão colombiana, de 2008, e a tensão decorrente da possibilidade de instalação de bases dos EUA na Colômbia, em 2009, mostram que perduram alguns conflitos tradicionais não completamente resolvidos e que podem tensionar em graus elevados as relações regionais. Nesse sentido, Mares (2012) assevera que a arquitetura de segurança na região se restringe a ser um espaço de diálogo entre os países, mas efetivamente não se constitui como um local para a resolução de problemas. O autor destaca que “UNASUL ajudou a mediar a disputa de 2008 entre Colômbia, Equador e Venezuela, mas nada fez para encaminhar o assunto dos santuários das FARC ou acesso aos recursos na Venezuela ou Equador”³⁷ (MARES, 2012, p. 21-22, tradução nossa).

Um dos fatores que podem influenciar ou proporcionar dificuldade de articulação acerca da cooperação em defesa decorre, em boa parte, da postura brasileira em face de sua posição de proeminência na região. O Brasil não tem seguido uma linha de ação clara como principal articulador destas políticas em âmbito regional, seja porque há dificuldade com relação a assumir os custos econômicos e políticos do processo, seja porque a política brasileira não logrou até agora manter uma conduta linear e continuada no sentido da consolidação das estruturas normativas regionais.

Ademais, pode-se ainda pontuar que essa ausência de linearidade da postura brasileira tem contribuído pouco para que o distensionamento e a aproximação sejam os padrões de relacionamento na América do Sul como um todo. Em que pese a alteração dos governos de Venezuela e Colômbia ter produzido mudanças nos discursos e, com isso, em alguma medida, modificado também as relações entre eles, ainda há um caminho a percorrer para que efetivamente se estabeleçam ações efetivas em relação à verificação dos gastos militares, pois ambos os países estão ocupados com dinâmicas internas mais prementes.

36 Como se pode ver na Convenção (disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-64.htm>> e ratificações disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/english/signs/a-64.html>>), Bolívia e Colômbia apenas a assinaram em julho de 1999. No entanto, ainda não a ratificaram e, portanto, não depositaram os instrumentos referidos.

37 “UNASUR helped mediate the 2008 dispute among Colombia, Ecuador and Venezuela, it did nothing to address the issues of FARC sanctuaries or access to resources in Venezuela or Ecuador”.

De todo modo, se as tensões interestatais não forem resolvidas, a necessária modernização do aparato militar “tem o potencial de desestabilizar relações bilaterais”³⁸ (MARES, 2012, p. 25, tradução nossa). Por outro lado, com um processo de pacificação sendo estabelecido entre as FARC e o governo colombiano, é possível esperar que haja maiores possibilidades de cooperação com a Venezuela, uma vez que essa fonte de conflito (perseguição/apoio à guerrilha) terá sido sanada³⁹.

Em avançando na verificação das medidas de fortalecimento da confiança em relação aos gastos militares, será possível, ao que tudo indica, apontar para a hipótese de que, em que pese o processo cooperativo em termos de defesa e segurança não ter sido uniforme na América do Sul, o CDS poderá ter uma significativa importância como marco normativo para os temas de defesa e segurança na região.

Referências bibliográficas

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG. 2013.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. Security communities in theoretical perspective. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press. 1998, cap. 1, p. 3-28.

BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: uma convergência de vantagens. *Revista Nueva Sociedad Português*, Dezembro 2009, p. 79-89.

Disponível em: < <http://nuso.org/articulo/o-brasil-e-a-criacao-do-conselho-de-defesa-sul-americano-uma-convergencia-de-vantagens/>>. Acesso em: março 2016.

BUSTAMANTE, Fernando. La cuestión de las medidas de confianza mutua en el contexto de la sub-región andina. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996, p. 195-216.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO/UNASUR. *Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad*. 2010. Disponível em: < http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PROCEDIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf>. Acesso em: abril 2016.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. Centro de Estudos Estratégicos. *Institucionalidade da Defesa na América do Sul*. 2015. Disponível em: < <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/INST-DEF-PORT.pdf>> . Acesso em: abril 2016.

38 “have the potential to further destabilise bilateral relations”

39 A tensão decorrente do *spillover* do conflito e das ações das guerrilhas afeta também o Equador, que tradicionalmente demonstrou-se contra as aspersões em território colombiano, porque elas claramente estimulavam o deslocamento, para seu território, das plantações destinadas à produção de drogas e, portanto, de ações da guerrilha.

DEUTSCH, Karl W., et al. *Political Community and the North Atlantic Area*. International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton: Princeton University. 1957.

DONADIO, Marcela. El Consejo de Defensa Suramericano y su papel en el desarrollo de confianza mutua. In: *Confianza y Seguridad en América del Sur*. Cuadernos de Defensa N.2. 2010. Publicación del Consejo de Defensa Suramericano.

FLEMES, Daniel; RADSECK, Michael. Creating Multilevel Security Governance in South America. *Giga Working Paper*, 117, 2009.

GRIFFITHS-SPIELMAN, John E. Procesos de integración regional en defensa: ¿ Consejo Sudamericano de Defensa – UNASUL – Un nuevo intento? *GCG Georgetown University – Universia*, v. 3, n.1. 2009.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America? In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press. 1998, cap. 7, p. 228-264.

MARES, David. *Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja*. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996, p. 55-85.

MARES, David. *Violent Peace: Militarizes Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press. 2001.

MARES, David. *Latin America and the illusion of Peace*. New York: Routledge. 2012

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Plano de Ação no qual os Chefes de Estado e de Governo do Hemisfério Ocidental*, 1994. Disponível em: < <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacsintro.asp>> . Acesso em: nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Confiança Mútua nas Américas*. Resolução AG/RES. 1500 (XXVII-O/97), resolução aprovada na sétima sessão plenária, realizada em 05 de jun de 1997. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docres1500.asp>>. Acesso em: nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS -. *IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas – Declaração de Manaus*. 2000 Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/docminist00.asp>>. Acesso em: dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *V Conferência dos Ministros de Defesa das Américas – Declaração de Santiago*. 2002. Disponível em : <<http://www.summit-americas.org/Quebec-hem-security/Declaración%20Ministerial.doc>>. Acesso em: dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração dos Peritos sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança: Recomendações à Conferência Especial sobre Segurança disposta pela Cúpula*. OEA/Ser.K/XXIX RESEGRE/doc.4/03 rev.2, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/re00218p07.doc>>. Acesso em: out. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS *IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas – Ata de Encerramento e Declaração de Santa Cruz de la Sierra*. OEA/Ser.G, CP/INF. 6170/10, 14 dez. 2010. Disponível em: < <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist.asp>>. Acesso em: dez. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS *Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança*. 2011. Disponível em: < <http://iadb-pt.jid.org/secretaria/medidas-de-seguranca-e-confianca>>. Acesso em: nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS *Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança. 2012.* Disponível em: < <http://iadb-pt.jid.org/secretaria/medidas-de-seguranca-e-confianca>>. Acesso em: nov. 2015.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Medidas de confianza mutua y balance estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad. In: ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed.). *Balance estratégico y medidas de confianza mutua.* Santiago: FLACSO-Chile, 1996, p. 31-54.

SAINT-PIERRE, Héctor L.; PALACIOS JR, Alberto Montoya C.. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 57, v. 1, 2014, p. 22-39.

SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão.* São Paulo: EDUSC. 2000

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional.* Brasília. 2003

SIPRI YEARBOOK: ARMAMENTS, DISARMAMENT AND INTERNATIONAL SECURITY. Oxford: Oxford University Press. 2014. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2014/04>>. Acesso em: dez. 2015.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (special edition), 2010, p. 91-114.