

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

FLÁVIA CAROLINA DE RESENDE FAGUNDES

**COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA E DEFESA NO ESPAÇO ANDINO-
AMAZÔNICO:
AMBIGUIDADES E POTENCIALIDADES**

PORTO ALEGRE

2014

FLÁVIA CAROLINA DE RESENDE FAGUNDES

**COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA E DEFESA NO ESPAÇO ANDINO-
AMAZÔNICO:
AMBIGUIDADES E POTENCIALIDADES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

PORTO ALEGRE

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Fagundes, Flávia Carolina de Resende
Cooperação em Segurança e Defesa no Espaço Andino-
Amazônico: Ambiguidades e Potencialidades / Flávia
Carolina de Resende Fagundes. -- 2014.
133 f.

Orientador: Érico Esteves Duarte.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Cooperação. 2. Segurança. 3. Amazônia. I. Duarte,
Érico Esteves, orient. II. Título.

FLÁVIA CAROLINA DE RESENDE FAGUNDES

**COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA E DEFESA NO ESPAÇO ANDINO-
AMAZÔNICO:
AMBIGUIDADES E POTENCIALIDADES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovado em Porto Alegre, 8 de janeiro de 2014.

BANCA EXIMANADORA

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – Orientador
UFRGS-PPGEEI

Prof. Dr. Marco Aurélio Cepik
UFRGS-PPGEEI

Prof. Dr. Aldomar Rückert
UFRGS-POSGEA

Prof. Dr. Carlos Arturi
UFRGS-PPPOL

À minha mãe pelo incentivo nos momentos difíceis;
Ao meu pai, pelo apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu orientador Prof. Dr. Érico Esteves Duarte, por ter aceitado orientar este trabalho, e especialmente, pela disponibilidade e solicitude, sem as quais esta pesquisa não teria sido possível.

Ao Programa de Pós-Graduação em Assuntos Estratégicos Internacionais, nas pessoas do Prof. Paulo Vizentini e Prof. Marco Cepik que tornaram possível a instituição do programa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior por ter me proporcionado a oportunidade de dedicação exclusiva, por meio da concessão da bolsa de estudos.

Agradeço à Prof^a. Sonia Raninscheki pelo companheirismo, confiança e a oportunidade de realizar meu estágio docente que foi muito importante para a certeza do desejo de seguir na vida acadêmica.

Ao Prof. Aldomar Rückert pelas sugestões de bibliografia e por ter me disponibilizado o que foi possível

Destaco o agradecimento ao meu querido amigo Bruno Jubran, por tornar esta jornada mais divertida com nossas conversas e momentos de distração.

Agradeço ao meu grande amigo Dori Freitas que mesmo longe me apoiou em todos os momentos de crise, tendo paciência para me ouvir e me ajudar a enxergar que as coisas dariam certo, mesmo nos momentos mais críticos.

Um agradecimento especial ao meu amigo Eduardo Bohn pela amizade e incentivo em todos os momentos, pela solicitude em ajudar no que fosse possível e pelas conversas muito construtivas no “Xirú”.

Ademais, gostaria de agradecer aos amigos e colegas de pós-graduação: Anselmo Otávio, Leandro Teixeira, Kaline Zeni, Maurício Nothen, Marcos Aurélio Reis, Tamiris Santos, Thiago Oliveira, Adriano Almeida e Nádia Menezes, por todas as conversas, ideias e sugestões. E em especial, agradeço Diego Magalhães pela amizade, sugestões e críticas construtivas.

À minha grande amiga Caroline Dornelles por ter amenizado as dificuldades da mudança de estado com sua amizade, momentos de distração e por sempre tentar me animar quando as coisas ficavam difíceis.

Aos meus amados irmãos Monique e Ramon pelo apoio e pelos momentos de alegria em nossos encontros.

Finalmente agradeço as pessoas mais importantes da minha vida, meu querido pai Flávio e minha incrível, guerreira e queridíssima mãe Maria Inês, por terem tornado possível esses dois anos de estudo, me apoiando em todos os sentidos, sem vocês eu não seria nada.

Não vemos as coisas como elas são, mas como nós somos.

Kant

RESUMO

Esta dissertação tem como intuito entender a cooperação em segurança e defesa no espaço andino amazônico, a partir do arcabouço teórico de regimes e cooperação internacional, sendo enfocadas as abordagens do institucionalismo em sua discussão com as proposições do realismo, e o neofuncionalismo, bem como comunidades de segurança. Dessa forma, buscamos através da síntese teórica que compreende também as concepções acerca da cooperação transfronteiriça entender esta no espaço geográfico. Ademais, como observamos um alto grau de interdependência em relação aos problemas de segurança dos países amazônicos que se referem, basicamente, a ameaças transnacionais. Assim, nesta pesquisa propomos a partir da abordagem dos Complexos Regionais de Segurança de Barry Buzan e Ole Waever, trabalhar com a ideia de um Complexo Regional de Segurança Andino-Brasileiro. Tendo em vista as ações colaborativas demandadas pela arquitetura de segurança regional é desenvolvida uma análise a cerca dos processos de integração regional: a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a União dos Países Sul-Americanos e o avanço mais significativo para a cooperação em segurança e defesa na América da Sul, a instituição do Conselho de Defesa Sul-Americano. Tendo em vista a relevância do Brasil na região analisamos as políticas deste país para as áreas de fronteira, pois este constitui um *locus* privilegiado para observar processos de integração à medida que estas áreas são uma das mais afetadas pela integração. Neste sentido, observamos que no espaço andino-amazônico, especialmente no Brasil, houve um processo de securitização das fronteiras, com os países adotando políticas de defesa que prezam pela introspecção nacional, como observamos no caso brasileiro com políticas de aumento da vigilância das fronteiras. Porém, podemos observar que tais ações também podem ampliar o leque de ações colaborativas, podendo ser incorporadas aos processos de integração, por meio da articulação entre as políticas externa e de defesa.

Palavras-chave: Regimes internacionais. Cooperação transfronteiriça. Amazônia. Segurança. Ameaças transnacionais.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand cooperation in security and defense in the Amazonian Andean space, from the theoretical framework of regimes and international cooperation, and focused approaches of institutionalism in his discussion with the propositions of realism, and neofunctionalism and communities security. Therefore, we sought through theoretical synthesis that also includes conceptions of the Cross-Border Cooperation to understand this I that geographic space. Moreover, as we observed a high degree of interdependence with security problems of Amazonian countries, that basically concern transnational threats. Thus, in this research we propose using the approach of the Regional Security Complexes by Barry Buzan and Ole Waever, working with the idea of an Andean-Brazilian Regional Security Complex. Given that collaborative actions are demanded by the architecture of regional security, an analysis about the processes of regional integration is developed: the Organization of the Amazon Cooperation Treaty and the Union of South American Countries and most significant advance for cooperation in security and defense in of South America, the institution of the Council of the South American Defense. Given the importance of Brazil in the region, we analyzed the policies of this country to the border areas, because this is a privileged place to observe integration processes, as these areas are the most affected by the integration. In this regard, we note that in the Andean - Amazon region, especially in Brazil , there was a process of securitization of borders, with countries adopting policies to protect this areas which have the character of national introspection, as noted in the Brazilian case with policies increased border surveillance. However, we observe that such actions can also extend the range of collaborative actions by being incorporated into the integration processes, through the articulation between the foreign and defense policies.

Keywords: International regimes. Cross-Border Cooperation. Amazon. Security. Transnational threats.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Arcos da América do Sul	73
Figura 2 – Novas Bases Americanas na Colômbia.....	80
Figura 3 – Sistema de Vigilância da Amazônia	104
Figura 4 – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras	107
Figura 5 – Operação Ágata 7.....	112

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Pan- Amazônia.....	52
Mapa 2 – Complexos Regionais de Segurança das Américas	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Tipologia de Instituições Internacionais de Segurança	38
Quadro 2 – Gama de Estratégias Possíveis de Atuação dos Estados	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Área Amazônica nos Territórios Nacionais	53
Tabela 2 – Operações Ágata	113

LISTA DE ABREVIACÕES

- ABM – Anti-Balistic Missile
- ALBA – Aliança Bolivariana para as Américas
- CAN – Comunidade Andina de Nações
- CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
- CBM – Confidence Building Measures
- CDS – Conselho de Defesa
- CEED – Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
- COCOM – Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
- COMBIFRON – Comissão Binacional de Fronteira
- CRS – Complexo Regional de Segurança
- CVA – Centro de Vigilância Aérea
- C4IVR – Comando e Controle, Computação, Vigilância e Reconhecimento.
- ELN – Exército de Libertação Nacional
- EMCFA – Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
- END – Estratégia Nacional de Defesa
- ESF – Fundo de Suporte Econômico
- FAB – Força Aérea Brasileira
- FARC- Forças Armadas Revolucionárias Colombianas
- INCLE – Controle de Narcóticos e Fortalecimento da Lei
- IRA – Iniciativa Regional Andina
- JID – Junta Interamericana de Defesa
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- NADR – Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- OUA – Organização da Unidade Africana
- PAP – Programa Amazônia Protegida
- SAE – Secretária de Assuntos Estratégicos
- SALT – Strategic Arms Limitation Treaty

SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia
SISCEAB – Sistema de Controle do Espaço Aéreo
SISFRON – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira
SisGAAz – Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia
SIVORAM – Sistema de Vigilância do Orenoco e da Amazônia
TCA – Tratado de Cooperação Amazônica
TCRS – Teoria dos Complexos Regionais de Segurança
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TLC – Tratado de Livre Comércio
TNP – Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
UE – União Europeia
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas
UNODC – United Nations Office on Drugs and Crimes
USAID – United States Agency for International Development
WEU – Western European Union

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Os questionamentos de pesquisa.....	19
1.2 Embasamento teórico.....	21
1.3 A estrutura da dissertação.....	23
2 EXPLICANDO A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: TEORIA DOS REGIMES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO.....	25
2.1 Em busca de uma definição de regimes internacionais.....	26
2.2 A relação conceitual entre regimes internacionais e cooperação.....	28
2.3 O Institucionalismo e seu debate com o Realismo.....	31
2.4 O Neofuncionalismo e as contribuições para pensar arranjos de segurança.....	43
2.5 Conclusões.....	49
3 ANÁLISE DA ARQUITETURA DE SEGURANÇA REGIONAL.....	50
3.1 Conceito de região e definindo a região andino-amazônica.....	50
3.1.1 Pan-Amazônia como região fronteiriça.....	54
3.2 O Complexo Regional de Segurança da América do Sul.....	61
3.2.1 Padrões de segurança no Complexo Andino-Amazônico.....	70
3.3 Conclusões.....	83
4 BRASIL: OS DILEMAS ENTRE A INTEGRAÇÃO E A DEFESA DO TERRITÓRIO.....	84
4.1 Os processos de integração na América do Sul: dos eixos à Unasul.....	84
4.1.1 A dimensão amazônica: a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, origens e contexto atual.....	85
4.1.2 O Brasil e a América do Sul: a institucionalização da União Sul-Americana de Nações.....	91
4.1.3 O Conselho de Defesa Sul-Americano.....	94
4.2 A gestão dos territórios fronteiriços : o Sistema de Vigilância da Amazônia.....	99
4.2.1 SIVAM e a sua operacionalidade.....	103
4.2.2 Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira	106
4.2.3 Operações Militares Conjuntas	108
4.2.4 Plano Estratégico de Fronteira: Operação Ágata e Operação Sentinela	111
4.3 Conclusões	113
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS	121

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender os aspectos conceituais de um regime de segurança fronteiriço, focando a cooperação transfronteiriça no espaço Andino-Amazônico ou Pan-Amazônico, analisando a arquitetura de segurança regional e as iniciativas dos principais atores envolvidos neste processo. Dessa forma, busca-se aprofundar o conhecimento acerca da formação de regimes internacionais, em especial regimes de segurança e desenvolver uma discussão teórica sobre a necessidade de ações colaborativas em um ambiente marcado pela interdependência.

Nesse sentido, observa-se que as ameaças à segurança que assolam a região amazônica transcendem as fronteiras dos Estados e, em certas ocasiões, ultrapassam sua capacidade de reagir individualmente, gerando um ambiente de interdependência e criam a necessidade de ações colaborativas.

Tal situação torna crescente a necessidade da consecução de regimes, pois como Young advoga, o crescimento da interdependência aumenta a capacidade de todos os atores relevantes de ferir o outro. Interdependência implica uma rede de ligações não aleatórias entre os atores, ligações que são organizadas ou estruturadas (YOUNG, 1986).

Não obstante, notamos que regimes e cooperação (durável), empiricamente, tendem a se tornar teoricamente fenômenos indistinguíveis (apesar do fato de que diferenças conceituais podem permanecer entre eles), o que explica regimes (ou seja uma situação estrutural favorável) também explica a cooperação (durável) e vice-versa. Nestas circunstâncias, é difícil (se não impossível) confirmar empiricamente o princípio central da teoria funcional dos regimes de que regime são importantes para a capacidade de cooperar dos Estados, quando, na verdade, parece que a capacidade de cooperar dos Estados é importante para os regimes (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2001, p. 57).

Nesse sentido, busca-se desenvolver uma análise mais ampla dos processos nos quais a cooperação transfronteiriça se insere, pois como argumenta Blatter (1997), análises sobre cooperação transfronteiriça focadas apenas em fronteiras são insuficientes para explicar tal processo. Pois este se insere em um quadro mais amplo, onde as inter-relações com outras arenas políticas podem existir como restrições ou obstáculos, mas também podem atuar como incentivos ou facilitadores da cooperação transfronteiriça. Dessa forma, desenvolvimentos da relação entre os atores em outros setores podem correlacionar-se positivamente ou negativamente, podendo levar à maior cooperação ou integração, ou maior conflito em outra área.

Ações colaborativas em áreas de fronteira oferecem um rico laboratório para os estudos da cooperação e regimes internacionais, pois nestes espaços podemos enxergar com maior clareza a concretude da integração, uma vez que seus problemas são fronteiriços, mas são fortemente influenciados por desdobramentos que se dão além das áreas de fronteira. Ou seja, a cooperação além das fronteiras pode reduzir substancialmente os problemas dessas regiões. Por outro lado, a cooperação transfronteiriça também fomenta a integração regional, à medida que estimula a construção de bens públicos regionais, produtos da necessidade de dar respostas às situações que não tenham encontrado solução individual (SAUSI; ODONNE, 2011).

Ainda dentro desta perspectiva, a cooperação em áreas fronteiriças se propõe a ser um extraordinário espaço para a construção de uma agenda que leve em consideração as prioridades de segurança dos países fronteiriços, levando ao incremento da integração entre estes.

Além disso, Estados buscando a integração de uma região podem promover a cooperação transfronteiriça para dar um primeiro passo em direção a integração mental e prática. Contudo, as regiões fronteiriças engajadas em cooperação transfronteiriça não são, somente, o ponto inicial da integração; elas são também as primeiras beneficiárias da integração.

Entretanto, as áreas de fronteira, também, colocam em questão uma agenda negativa. Nesse sentido, um conjunto de fatores problemáticos, com capacidade para transformarem-se em riscos, ameaças e vulnerabilidades traz à tona questões como migração e deslocamentos, o desafio dos garimpos e exploração irregulares, gerando contrabando de riquezas naturais florestais e minerais e destruição ambiental; possível infiltração de forças guerrilheiras no território brasileiro, com a militarização dos conflitos em países vizinhos (especialmente na Colômbia); problemas fronteiriços de países vizinhos, como o Essequibo (Guiana e Venezuela) e o Golfo da Venezuela (Colômbia e Venezuela); crime organizado atuando com contrabando e tráfico (armas, pessoas, animais, pedras preciosas etc.) cultivo e transporte de drogas por rotas tradicionais e alternativas, atuação conjunta de narcotraficantes e guerrilheiros nas áreas de tríplice fronteira e sua associação ao terrorismo internacional (MARTINS; MOREIRA, 2011).

Dessa maneira, o que torna a área de fronteira um objeto de análise peculiar é o fato de se constituir como *locus* de questões próprias à nova agenda das relações internacionais e que desafiam os pressupostos clássicos de soberania¹ e territorialidade².

A ideia de fronteira na visão clássica das relações internacionais coloca o Estado nacional como ator central de seus estudos. Um dos aspectos definidores de um Estado Nacional³ é sua territorialidade, que se circunscreve em torno de limites demarcados por agentes políticos, como diplomatas e militares. Neste caso, a fronteira é algo concreto, definida em espaços geográficos e constituída por processos sócio-históricos. A fronteira política seria o limite entre dois Estados, uma linha objetivamente demarcada pela qual se organiza jurídica e politicamente determinada comunidade (MARTINS; MOREIRA, 2011).

No entanto, os crescentes fluxos transnacionais têm colocado esta definição de fronteira em xeque, tendo em vista que estas têm tornado-se cada vez mais porosas, além do fato de que os processos de integração também enfraquecem estes pressupostos, uma vez que estes trazem à tona a discussão acerca do desaparecimento ou não das fronteiras a partir das possibilidades de relativização e redefinição das fronteiras nacionais.

Assim, ainda que vinculada a uma agenda negativa de política internacional (migração ilegal, contrabando e narcotráfico), a condição fronteiriça de contiguidade geográfica tem-se colocado como um vértice de integração, caracterizando-se como um ponto de encontro, tanto de uma agenda negativa como de uma agenda positiva, colocada pela necessidade de saídas conjuntas aos problemas fronteiriços, o que leva ao incremento da confiança entre os países vizinhos.

Como se observa, processos de transbordamentos, tanto positivos como negativos através das fronteiras leva a situações de interdependência em relação aos problemas de segurança entre os países vizinhos, levando a constituição de Complexos Regionais de Segurança.

¹ Em sentido restrito, na sua significação moderna, o termo Soberania aparece, no final do século XVI, juntamente com o Estado, para indicar, em toda a sua plenitude, o poder estatal, sujeito único e exclusivo da política, cuja finalidade seria reunir numa única instância o monopólio da força num determinado território e sobre uma determinada população, e, com isso, realizar no Estado a máxima unidade e coesão (BOBBIO et al, 1998).

² Territorialidade é usualmente entendida como princípio jurídico vinculado à base territorial dos Estados, referindo-se à territorialidade das leis, regras e normas que se aplicam aos habitantes e coisas de um país (ALBAGLI, 2004, p. 27).

³ A concepção de Estado Moderno com fronteiras rigidamente constituídas, tem origem com o Tratado Vestfália (1648), o Estado passa a ser materializado em espaços sobre os quais se concretiza a soberania política, desta maneira, constituem-se fronteiras lineares (DORFMAN, 2013).

Desta maneira, este trabalho tem como propósito contribuir para a discussão sobre cooperação e regimes internacionais em áreas de fronteira no que concerne a problemas de segurança e defesa. Haja vista que existe uma lacuna de estudos sobre cooperação transfronteiriça na América do Sul, e tal lacuna torna-se ainda mais evidente quando olhamos para a área de relações internacionais e estudos estratégicos. Os poucos estudos acerca da cooperação transfronteiriça tem se encontrado basicamente na geopolítica, porém, poucos destes trabalhos abordam o tema segurança e defesa.

Dessa maneira, torna-se de vital importância para a construção do pensamento estratégico brasileiro estudar os problemas de segurança fronteiriços e possíveis maneiras atenuá-los. É importante, pontuarmos que neste trabalho a discussão sobre fronteiras é feita a partir das fronteiras brasileiras com os países amazônicos.

Não obstante, num momento em que a fronteira política, a integração infra-estrutural da América do Sul demanda ao mesmo tempo um olhar atento às relações fronteiriças do Brasil com seus vizinhos e a concepção de projetos equilibrados do ponto de vista da preservação ambiental, desenvolvimento econômico e controle político das fronteiras (MARTINS; MOREIRA, 2011).

1.1 Questionamentos de pesquisa e metodologia

Este trabalho tem como intenção analisar a cooperação em segurança e defesa no espaço andino-amazônico, enfocando as políticas brasileiras para a região amazônica, em especial as ações governamentais voltadas para as áreas de fronteira, bem como essas poderiam levar a cooperação transfronteiriça e ao incremento da integração Pan-Amazônica. Dessa forma são aferidos como objetivos específicos:

- a) entender a concepção das políticas brasileiras voltadas para a defesa da Amazônia e gestão das áreas de fronteira da região;
- b) compreender a arquitetura de segurança no espaço andino-amazônico, os temas, agendas e atores;
- c) compreender a posição brasileira e sua importância regional.

Em um segundo momento do presente trabalho, com base nos objetivos levantados acima, tentar-se-á trabalhar com a hipótese geral de que tendo-se em vista, a concepção inicial do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) voltada para a introspecção nacional, e considerando que houve movimentos incipientes para o compartilhamento dos dados do

sistema, e observando que as políticas empreendidas pelo governo para as zonas de fronteira, também, tem se mostrado de caráter unilateral e que há o discurso da cooperação por parte do governo brasileiro e ações nesse sentido. Desta maneira, haveria um paradoxo entre o discurso diplomático e as políticas de defesa nacional, ao mesmo tempo em que são empreendidas ações para o fomento da cooperação regional, são implementadas políticas de defesa nacional que prezam pela introspecção nacional.

Ademais, de forma secundária são levantadas as seguintes hipóteses:

- a) a influência da agenda de segurança norte-americana é prejudicial para a integração em segurança e defesa na região amazônica;
- b) o enfraquecimento da hegemonia norte-americana poderia ser uma oportunidade para o Brasil assumir um papel protagonista na integração da região e no Complexo Regional de Segurança;
- c) As políticas brasileiras adotadas para a Amazônia e para as zonas de fronteira poderiam ser instrumentos para o incremento da cooperação em segurança e defesa na região andino-amazônica.

No entanto como este trabalho busca realizar uma síntese teórica⁴, com a intenção de entender a cooperação em segurança e defesa na região amazônica, dessa forma a metodologia utilizada nessa pesquisa é o método dedutivo, partindo das teorias de regimes e cooperação internacional para a realidade empírica da cooperação transfronteiriça. Pois a teoria é a chave explicativa que permite formular o esquema de análise e instrumentar o diálogo do profissional com a realidade.

Não obstante, não se trata de desenvolver um referencial teórico, mas de praticar as dimensões teóricas, de submeter à crítica teórica a abordagem do real.

Nesse sentido, o mesmo método é utilizado para prever a ocorrência de um Complexo Regional de Segurança Andino-Amazônico no espaço amazônico.

Dessa maneira, como um Complexo Regional de Segurança é fruto de interdependência é necessário entender a problemática na qual se insere o objeto de pesquisa. Para tanto, são analisadas a literatura ligada às mudanças ocorridas no pós-Guerra Fria,

⁴ De acordo com Anol Bhattacharjee, teorias são explicações do comportamento natural ou social, eventos, ou fenômenos. Mais formalmente, uma teoria científica é um sistema de constructos (conceitos) e proposições (relações entre estes constructos) que coletivamente apresentam uma lógica, sistemática, e a explicação coerente de um fenômeno de interesse dentro de algumas assunções e condicionantes (BACHARACH, 1989 apud BHATTACHERJEE, 2012).

sobretudo, a bibliografia sobre segurança internacional, com destaque para autores como Buzan e Waever.

Como se busca nesta pesquisa realizar uma análise dos elementos levando em consideração seus atributos, a fim de obter semelhanças que possam ser constatadas e suas devidas relações será empregado como método de procedimento o comparativo.

Entender a postura dos Estados Unidos e dos países amazônicos é peça fundamental nessa pesquisa, para isso serão estudados livros sobre a política externa estadunidense, principalmente a literatura ligada à América do Sul, assim como a bibliografia sobre segurança deste espaço. Outra fonte utilizada amplamente nessa pesquisa são artigos acadêmicos e periódicos especializados. Como esse trabalho tem a intenção de realizar uma pesquisa empírica versando sobre uma realidade específica, as fontes primárias serão de vital importância, dessa forma, são utilizados documentos oficiais: da União dos Países Sul-Americanos, e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, como resoluções e atas de reuniões, bem como documentos oficiais dos países amazônicos. Tais fontes serão analisadas de maneira crítica buscando diferentes pontos de vista sobre as questões, afim de, construir uma abordagem isenta sobre o tema.

1.2 Embasamento teórico

As abordagens teóricas da cooperação e regimes internacionais são utilizadas para compreender os processos de cooperação na região, nesse sentido, serão utilizados autores como Robert Keohane, Ernst Haas e Robert Jervis, John Duffield, Karl Deutsch.

Tendo em vista os padrões de interdependência dos problemas de segurança regional, ressaltamos as demandas por cooperação, nesse sentido se torna primordial as teorias que versam sobre a cooperação e regimes internacionais.

Segundo Pfaltzgraff e Dougherty, a cooperação pode ocorrer em resultado de ajustamentos do comportamento dos atores e em resposta, ou por antecipação às preferências de outros atores. A cooperação pode ser consensuada num processo de negociação quer explícito quer tácito. A cooperação pode também resultar de uma relação entre um ator mais forte e uma parte mais fraca. Os poderes hegemônicos têm a capacidade de fornecer a estabilidade que aumenta a segurança e o bem-estar de Estados mais fracos. O poder hegemônico contribui assim para o comportamento cooperativo ao fornecer a base para a realização de vantagens mútuas sob a forma de expansão de mercados ou proteção militar (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 641-642).

Não obstante a chave para o comportamento cooperativo reside na crença da reciprocidade da cooperação. Na ausência deste tipo de pressuposto acerca do comportamento dos intervenientes, nenhum participante se comportará de forma pretendida. Logo, a questão central é a do grau em que as recompensas mútuas, que resultam da cooperação, podem superar a concepção de interesse baseada na ação unilateral e na competição.

Entretanto, cooperação não garante que o conflito esteja ausente da relação. Pelo contrário, a cooperação constitui uma reação a um conflito existente ou parte do esforço para evitar conflitos futuros. De acordo com Keohane, o conceito de regime internacional realça a capacidade para descrever e considerar padrões de cooperação e compreender a base em que a discórdia se assenta. Esta análise leva Keohane a encarar os regimes internacionais como reflexos dos padrões de cooperação e discórdia verificados ao longo de um período de tempo. Os relacionamentos inerentes ao conceito de regime internacional podem ser tratados como padrões de comportamento de longa duração, mais do que atores ou acontecimentos isolados ((DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003).

Neste âmbito, a cooperação transfronteiriça fomenta a integração regional, à medida que estimula a construção de bens públicos regionais, produtos da necessidade de dar respostas às situações que não tenham encontrado solução individual (SAUSI; ODONNE, 2011).

A regionalização da segurança tornou-se mais evidente com fim da Guerra Fria. Tal processo, também, teve grande impacto nos estudos de segurança à prioridade da segurança militar diminuiu, estimulou o construtivismo e deu origem à prioridade da compreensão histórica das questões de identidade (BUZAN, 2002, p. 233). As contribuições da Escola de Copenhague ganham destaque nesse cenário, com estudos referentes ao alargamento do conceito de segurança e da análise regional da segurança

Nesse sentido, a discussões sobre Segurança não se limitam apenas a esfera estratégico-militar. Os processos transnacionais têm ganhado cada vez mais relevância no cenário das relações internacionais, o que tem levado a uma maior discussão sobre a responsabilidade compartilhada e iniciativas de integração na área de segurança e defesa.

A diferenciação entre segurança externa e segurança interna tem tornado-se cada vez mais difusa devido à mudança na natureza das ameaças que tem adquirido um caráter mais societal e transnacional.

Segundo Herz, a violência, os refugiados e as epidemias que acompanham a falência das estruturas estatais adquirem uma dimensão regional na medida em que transbordam através das fronteiras nacionais. A contribuição de atores regionais - organizações regionais,

coalizões ou potências regionais - é considerada fundamental. Países como o Brasil, a Nigéria ou organizações, como a União Africana e a Associação de Nações do Sudeste Asiático, são considerados importantes aliados no enfrentamento das crises institucionais, de conflitos ou crises humanitárias (HERZ, 2004, p. 6).

Outro conceito desenvolvido por Buzan e Waever, que nos ajuda a entender a realidade regional é o Complexo Regional de Segurança. Segundo os autores, um complexo regional de segurança é formado por um “conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança que não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente umas das outras” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44).

O Complexo de Regional de Segurança da América do Sul foi classificado por Buzan e Waever, em termos de padrões de amizade-inimizade, como regime de segurança. Contudo, devido à heterogeneidade do subcontinente é possível fazer uma diferenciação entre Cone Sul (regime de segurança) e Andes (formação de conflito) (CEPIK, 2005).

Contudo, tal distinção torna-se problemática ao tratar do espaço amazônico, pois, a despeito do Brasil fazer parte do subcomplexo do Cone Sul, o país partilha com países andinos a Bacia Amazônica, portanto, os padrões e imperativos de segurança desta região têm impactos diretos sobre a segurança nacional brasileira, destacando-se desdobramentos do conflito colombiano. Além disso, o Brasil é peça chave nos cálculos de segurança da região andina, por ser o mais importante ator regional.

Portanto, propomos trabalhar nessa pesquisa com a idéia de um Complexo Regional de Segurança Andino-Amazônico.

1.3 A estrutura da dissertação

A presente dissertação estrutura-se em três capítulos. No capítulo que segue a este, são abordadas as teorias referentes a regimes e cooperação internacional. Dessa forma, busca-se construir um modelo que explique a cooperação em segurança na Pan-Amazônia em um ambiente de interdependência.

No capítulo três são analisadas a arquitetura e relações de segurança no espaço andino-amazônico. Dessa maneira, se buscará identificar os atores, temas e agendas, bem como a importância e o papel do Brasil na região. Ademais, no próximo capítulo são feitas considerações sobre os processos de integração regional, assim são analisadas a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a União das Nações Sul-Americana, com atenção

especial para avanços que foram dados no tratamento do tema defesa nestes organismos, bem como as ações brasileiras para gestão dos territórios fronteiriços.

E, por fim considerações finais, onde são tecidos comentários sobre as teorias que melhor se aplicam ao estudo da cooperação em segurança e defesa no espaço andino-amazônico em um ambiente caracterizado pela interdependência nos assuntos de segurança. Neste sentido, também, se argumenta a favor da existência de um Complexo Regional de Segurança Andino-Amazônico.

Além disso, é feita uma revisão sobre as relações de segurança na região amazônica, buscando identificar os temas e atores preponderantes, os avanços em matéria de cooperação em segurança e defesa, bem como o papel da liderança brasileira para os arranjos de integração.

Por fim, serão feitas considerações sobre as políticas brasileiras para a defesa da Amazônia e áreas de fronteira, buscando identificar o caráter dessas e sua consonância com o discurso diplomático da integração.

2 EXPLICANDO A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA: TEORIA DOS REGIMES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

Este capítulo busca apresentar as principais abordagens teóricas para explicar a cooperação internacional, e construir uma síntese teórica dos fatores que explicam a cooperação em assuntos de segurança e defesa no espaço transfronteiriço, pois como argumenta Keohane (1988), devemos esperar, somente, formular generalizações condicionadas, e para contextos específicos, mais do que descobrir leis universais, e que nosso entendimento da política internacional será sempre incompleto.

Para tal, iniciaremos uma discussão acerca do conceito de regimes internacionais, bem como o de cooperação, tendo em vista que embora, conceitualmente diferentes, estes guardam profundas semelhanças empíricas.

A definição de regimes encontra grande debate na literatura com diversas definições para o conceito de regimes internacionais, no entanto, é, claramente, possível encontrar pontos de convergência entre as caracterizações dos diversos autores. Dessa forma, podemos argumentar que muitas vezes tais construções teóricas são complementares. Dessa forma, as abordagens referentes a regimes e cooperação não serão diferenciadas de acordo com sua vertente teórica⁵, apesar do Institucionalismo e o Neofuncionalismo serem abordados neste capítulo.

Em seguida é abordada a Teoria Institucionalista das relações internacionais, desenvolvida, principalmente por Robert Keohane⁶ e seus desdobramentos, bem como suas polêmicas com o realismo ofensivo de John Mearsheimer⁷, tais discussões com o realismo enfocam a importância dos ganhos relativos, dessa forma será abordado na próxima seção as abordagens baseadas no poder para explicar regimes.

Seguindo no intento de compreender arranjos cooperativos de segurança será feita uma breve apreciação sobre comunidades de segurança e regimes de segurança, tendo em

⁵ A discussão sobre regimes internacionais foi, basicamente, desenvolvida dentro da agenda de pesquisa do Liberalismo na Teoria das Relações Internacionais, porém, dentro da mesma agenda de pesquisa há subdivisões entre os liberais.

⁶ Robert Keohane é cientista político, autor de uma das obras mais importantes na Teoria das Relações Internacionais, *After Hegemony*, e desenvolveu em conjunto com Joseph S. Nye, os alicerces da Teoria da Interdependência Complexa. Atualmente é professor de Relações Internacionais na *Woodrow Wilson School* da Universidade de Princeton.

⁷ John Mearsheimer é um influente teórico das relações internacionais, reconhecido como um dos precursores do realismo ofensivo. É professor de Ciência Política, e também, codiretor do Programa em Políticas de Segurança Internacional da Universidade de Chicago.

vista que este é, ainda, um tema pouco desenvolvido dentro da teoria das relações internacionais.

Ademais, neste capítulo se desenvolve uma síntese da Teoria Neofuncionalista baseada no pensamento de Ernst B. Haas⁸, bem como sobre as Comunidades de Segurança, inicialmente, proposta por Karl Deutsch⁹. Por fim serão tecidas algumas considerações finais sobre os cruzamentos de tais abordagens teóricas.

2.1 Em busca de uma definição de regimes internacionais

A definição mais influente de regimes internacionais é a de Stephen Krasner¹⁰, em seu artigo *Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais*, no qual caracterizou regimes internacionais como princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e processos decisórios, em torno do qual as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais (KRASNER, 1986: 12).

De acordo com John Ruggie, o introdutor do conceito em 1975, um regime internacional consiste num conjunto de expectativas, regras e regulamentos, planos, entidades organizacionais e compromissos financeiros aceitos de forma recíproca por um grupo de Estados. Estes regimes caracterizam-se por diversos níveis de desenvolvimento institucional (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003).

Desenvolvendo o tema, os regimes podem ser caracterizados de acordo com suas funções, num contínuo que vai de temas específicos ou singulares até o nível difuso e multitemático. Como sugere Krasner (1986), os regimes internacionais têm sido encarados como conjuntos de variáveis que intervêm entre os fatores causais básicos, por um lado, e os resultados e comportamentos, por outro.

Na acepção de Krasner, os princípios consistem em crenças estabelecidas, causalidade e legalidade. As normas consistem em padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras consistem em princípios que orientam a ação. Os processos de tomada de decisão representam práticas dominantes para a adoção e implementação das escolhas coletivas (HAGGARD; SIMMONS, 1987).

⁸ Ernst B. Haas era cientista político, sua obra contribuiu, significativamente, para a discussão teórica das relações internacionais, foi o fundador do neofuncionalismo. Foi professor na Universidade de Berkeley.

⁹ Karl Deutsch foi um renomado cientista político, cuja obra focou-se, basicamente, em estudos sobre guerra e paz, nacionalismo, cooperação e comunicação. Foi professor das principais universidades dos Estados Unidos, seu último cargo foi como Stanfield Professor de Paz Internacional na Universidade de Havard.

¹⁰ Stephen Krasner é um importante teórico das relações internacionais, ocupou o cargo de Diretor de *Policy Planning* no Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, no período de 2005 a 2007. É professor do Instituto Hoover da Universidade de Stanford.

Contudo, Oran Young, em um artigo de revisão crítica a definição de regimes internacionais de Krasner em três pontos: (1) tal definição é, somente, uma lista de elementos difíceis de diferenciar conceitualmente e que, frequentemente, se sobrepõem em situações reais; (2) além de ser excessivamente elástico quando aplicado a realidade das relações internacionais; (3) há uma falta de substância conceitual, falhando em amarrar o conceito em um sistema maior de ideias que ajudaria a resolver tais ambiguidades (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2003, p. 11-12).

Não obstante Haggard e Simmons têm uma visão diferente em relação ao conceito de regimes internacionais, para os autores a definição mais completa de regimes internacionais equivale regimes com o comportamento padronizado, dessa forma, segundo Young, o comportamento padronizado, inevitavelmente, gera expectativas convergentes, assim são instituições sociais que regem as ações dos interessados em atividades específicas, embora, não possam ser confundidos com funções que realizam, apesar, de frequentemente contribuírem para a realização de determinadas funções (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2003).

No entanto, para Arthur Stein, regimes internacionais não existem, simplesmente, por conta do comportamento padronizado, é necessário que tal comportamento resulte de decisões conjuntas em vez de decisões independentes (STEIN, 1986).

Nesse sentido, há situações em que todos os atores têm incentivos para não tomarem decisões unilaterais egoístas, levando-os a preferir processos de tomada de decisão conjuntos, porque o comportamento auto-interessado independente pode levar a resultados indesejados ou sub-ótimos.

Assim, regimes internacionais são arranjos que refletem a contingência política, situação em que os atores consideram, cuidadosamente, os custos de oportunidade de romper um relacionamento antes de praticar autoajuda. De acordo com Stein existem dois tipos de contingência política, os regimes de interesse comum e regimes de aversão comum. Em regimes de interesse comum, os atores concordam que se cada um seguir a sua própria estratégia mais racional tudo acabaria por ser pior, a segunda melhor estratégia a da colaboração se torna a política ideal. Já nos regimes de aversão comum, os atores não estão de acordo sobre um resultado preferido, mas eles concordam com o que desejam evitar; tais regimes necessitam, apenas, coordenação política (STEIN, 1986).

A definição de Ernst Haas, de regimes como arranjos artificiais (instituições sociais) para gerir os conflitos em um ambiente de interdependência (HAAS, 1986), dialoga com as definições anteriores, porque, como Young advoga, o crescimento da interdependência

aumenta a capacidade de todos os atores relevantes de ferir o outro. Interdependência implica uma rede de ligações não aleatórias entre os atores, ligações que são organizadas ou estruturadas. Regimes são partes de um sistema, o sistema é o todo, os regimes são um pouco de muitas partes (YOUNG, 1986).

Portanto como expostos nas acepções acima sobre o conceito de regimes internacionais, podemos notar que este é amplamente discutido no campo teórico das relações internacionais, porém, não há uma definição que seja capaz de explicar todas as dimensões em que tal fenômeno ocorre na realidade e seus cruzamentos. Nesse sentido, a próxima seção expõe a relação conceitual entre regimes internacionais e cooperação, pois estes processos são muitos difíceis de serem diferenciados empiricamente.

2.2 A relação conceitual entre regimes internacionais e cooperação

Tendo em vista o exposto na seção anterior, é importante ressaltar a distinção entre o conceito de regime e vários cognatos, como a cooperação, pois empiricamente tais fenômenos políticos podem se confundir, e na busca de melhor compreender estes conceitos, consideramos importante fazer tais distinções.

Regimes são exemplos de comportamento cooperativo, e facilitam a cooperação, mas a cooperação pode ter lugar na ausência de regimes estabelecidos (HAGGARD; SIMMONS, 1987). Nesse sentido, Jervis argumenta que o conceito de regimes não implica apenas normas e expectativas que facilitam a cooperação, mas uma forma de cooperação que é mais do que atender o próprio interesse egoísta de curto prazo (JERVIS, 1986).

Contudo, devemos ressaltar que cooperação é um termo obscuro, e muitas vezes usado sem considerações conceituais. Dessa maneira Keohane (1984, 1988), no intuito de clarificar o conceito de cooperação, sugere que cooperação¹¹ está relacionada ao ajustamento mútuo dos atores a política de seus parceiros. Dessa forma, a cooperação pode ocorrer em resultado de ajustamentos do comportamento dos atores e em resposta, ou por antecipação às preferências de outros atores. A cooperação pode ser consensuada num processo de negociação quer explícito quer tácito. A cooperação pode também resultar de uma relação entre um ator mais forte e uma parte mais fraca. Os poderes hegemônicos têm a capacidade de fornecer a estabilidade que aumenta a segurança e o bem-estar de Estados mais fracos. O poder

¹¹Ademais o termo cooperação é, dificilmente, separável de harmonia e discórdia. Quando a harmonia prevalece, a política dos atores, automaticamente, facilita o alcance de outras metas. Por outro lado, quando a discórdia predomina, os atores não conseguem alcançar outras metas e não há ajustes que poderão torná-los mais compatíveis (KEOHANE, 1988).

hegemônico contribui assim para o comportamento cooperativo ao fornecer a base para a realização de vantagens mútuas sob a forma de expansão de mercados ou proteção militar (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 641-2; KEOHANE 1988).

Não obstante, a chave para o comportamento cooperativo reside na crença da reciprocidade da cooperação. Na ausência deste tipo de pressuposto acerca do comportamento dos intervenientes, nenhum participante se comportará de forma pretendida. Logo, a questão central é a do grau em que as recompensas mútuas, que resultam da cooperação, podem superar a concepção de interesse baseada na ação unilateral e na competição¹².

Entretanto, cooperação não garante que o conflito esteja ausente da relação. Pelo contrário, a cooperação constitui uma reação a um conflito existente ou parte do esforço para evitar conflitos futuros. De acordo com Keohane, o conceito de regime internacional realça a capacidade para descrever e considerar padrões de cooperação e compreender a base em que a discórdia se assenta. Esta análise leva Keohane a encarar os regimes internacionais como reflexos dos padrões de cooperação e discórdia verificados ao longo de um período de tempo. Os relacionamentos inerentes ao conceito de regime internacional podem ser tratados como padrões de comportamento de longa duração, mais do que atores ou acontecimentos isolados (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003; KEOHANE, 1984).

Entretanto, como pontua Keohane não é possível afirmar com certeza que Estados com interesses comuns irão cooperar, a existência de interesses comuns é necessária, mas não é determinante para a cooperação (KEOHANE, 1984; HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2003, p. 30).

Ao partimos deste ponto de partida teórico, é necessário especificar a relação conceitual entre interesses, cooperação, e regimes. Cooperação, como Keohane enfatiza, não é equivalente a harmonia. Harmonia exige identidade completa de interesses, mas a cooperação só pode ocorrer em situações que contêm uma mistura de interesses conflitantes e complementares. Cooperação, além disso, é uma adaptação mútua, como resultado de um processo de coordenação política. Se as tentativas de colocar políticas em consonância com o outro não são feitas ou falham, o resultado é a "discórdia". Assim, assumir "interesses

¹² O Dilema da Ação Coletiva é bem exemplificado pela Teoria da Ação coletiva de Olson (1999), na qual o autor analisa a agregação (em grupos) de interesses de indivíduos racionais na busca de bens públicos (que devem estar disponíveis para todos se o estiverem para qualquer um), com base no suposto de consenso perfeito na definição dos interesses comuns, e conclui que, a menos que o número de indivíduos num grupo seja muito pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum incentivo espacial para fazer os indivíduos atuarem em seu interesse comum, indivíduos racionais não agirão para atingí-los. Preferirão minimizar seus custos, pegando uma "carona" (*free ride*) no resultado da ação dos outros, se essa for bem-sucedida - o que, paradoxalmente, eles contribuem para impedir. O tamanho do grupo é o principal determinante de seu sucesso na obtenção de bens coletivos.

comuns" não é supor que os interesses dos atores são idênticos. Em vez disso, deve-se considerar a presença de uma situação de motivações diversas. Também é importante ressaltar que não são os interesses (preferências sobre os resultados) que são ajustados quando os Estados cooperam, mas as políticas (preferências sobre ações). Conseqüentemente, os meios que os Estados utilizam para ajudá-los a perceber esses interesses comuns não (ou não precisam) mudar seus interesses (KEOHANE, 1984; HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2003, p. 32)¹³.

Na suposição de Zürn, regimes são mais prováveis de emergirem quando o problema da cooperação é menos grave. Esta solução, no entanto, tem um custo, tendo a consequência não intencional de obscurecer o papel causal dos regimes em matéria de cooperação. Regimes e cooperação (durável) tendem a se tornar teoricamente fenômenos indistinguíveis (apesar do fato de que diferenças conceituais podem permanecer entre eles), o que explica regimes (ou seja uma situação estrutural favorável) também explica a cooperação (durável) e vice-versa. Nestas circunstâncias, é difícil (se não impossível) confirmar empiricamente o princípio central da teoria funcional dos regimes de que regime são importantes para a capacidade de cooperar dos Estados, quando, na verdade, parece que a capacidade de cooperar dos Estados é importante para os regimes (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2001).

Essa indistinção entre regimes internacionais e cooperação empiricamente levanta um problema para a abordagem contratualista, resultante desta observação. A teoria funcional argumenta que os Estados criam (e mantem) os regimes para permitir a celebração de acordos. Se, no entanto, os regimes devem ser considerados como próprios acordos, este argumento parece sofrer de uma circularidade fundamental: o sucesso da estratégia que os Estados devem adotar a fim de resolver seu "problema de cooperação" (isto é, a estratégia de construção do

¹³ Ademais, podem ocorrer conflitos sobre os meios para a obtenção dos bens, nesta situação os atores compartilham um objetivo comum, mas discordam sobre a melhor forma de consegui-lo. Em um conflito sobre valores, os atores têm crenças incompatíveis em relação à legitimidade de uma determinada ação ou prática. Ambos os conflitos sobre os valores e os conflitos sobre os meios são dissensos, em que os atores estão em desacordo sobre o que é desejável, não apenas para cada um deles individualmente, mas para todos eles coletivamente. Por outro lado e, aparentemente, paradoxalmente, os conflitos de interesses pressupõe um consenso específico: os atores valorizam o mesmo bem, e isso é precisamente o que os torna partes de um conflito, em primeiro lugar, que, neste caso, assumirá a forma de uma competição. A classe de conflitos de interesses pode ser subdividida em termos da natureza do bem que é procurado pelos atores. Existem alguns bens (como capacidades combatentes), que tendem a serem avaliados relativamente, tal que a avaliação de um ator (ou satisfação obtida a partir de) uma determinada quantidade do bem não é independente da quantidade que reverte para esta competição (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2003). Como Peter Haas coloca, antes dos Estados poderem concordar sobre se, e como lidar coletivamente com um problema específico, eles devem chegar a algum consenso sobre a natureza e o alcance do problema, e também sobre a maneira como tal problema relaciona-se com outras preocupações nas mesmas e adicionais questão-áreas (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2003, p. 141).

regime) parece depender da ausência, ou a solução anterior. Para ter certeza, Keohane pontua que regimes podem ser fornecidos por hegemonos, assim, dependem, em parte, de uma teoria de regimes baseada no poder. Prestação de regimes hegemônico significa que os problemas de ação coletiva que tornam a cooperação tão difícil de alcançar para os Estados não ocorram. Nesta medida, o círculo explicativo está quebrado (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2003, p. 43).

2.3 O Institucionalismo e seu debate com o Realismo

Dado que a cooperação internacional ocorre, necessariamente, num cenário descentralizado desprovido de instituições e de normas eficazes para regular as relações entre as unidades culturalmente diferenciadas e geograficamente separadas, torna-se essencial superar os problemas que resultam de uma inadequada troca de informações acerca das motivações e intenções das várias partes. A repetição frequente das interações, o desenvolvimento de uma maior comunicação e transparência entre os Estados sob a forma de intercâmbio de informação acerca dos objetivos da cooperação e o desenvolvimento das instituições em que tais padrões cooperativos podem ser materializados constitui ingredientes de uma teoria da cooperação baseada no, egoísmo dos interesses e no contexto de um sistema internacional anárquico (PFALTZGRAFF; DOUGHERTY, 2003, p. 643).

Em *After Hegemony*, Robert Keohane busca estabelecer o diálogo com as premissas realistas para compreender a cooperação entre os Estados, dessa forma, o autor intenta provar que é possível que os Estados cooperem mesmo em ambiente anárquico e de auto-ajuda. Nesse sentido Keohane argumenta que os enfoques do Institucionalismo e do Realismo ao explicar a construção de regimes são complementares, o primeiro encontra as razões para a cooperação em interesses comuns, enquanto o segundo observa o papel do hegemom na construção de tais vínculos. Dessa maneira, tais visões são incompletas, sendo necessária uma síntese do Realismo e do Institucionalismo (KEOHANE, 1984).

Assim, o autor incorporou aos estudos de cooperação e instituições internacionais as principais premissas do pensamento Realista: os Estados continuam sendo os atores mais importantes da política internacional e deve ser considerado como um ator unitário; o sistema internacional é anárquico (descentralizado); e as ações dos Estados são em grande parte, explicadas a partir desse princípio organizador da estrutura do sistema.

Nesse sentido, o Institucionalismo na Teoria de Relações Internacionais surge como uma reação à ortodoxia neorrealista¹⁴ baseada na análise sistêmica de Kenneth Waltz.

Ademais, a vertente institucionalista do Liberalismo nas relações internacionais retoma uma das premissas basilares deste pensamento, os efeitos benéficos das instituições internacionais¹⁵ no ordenamento do sistema internacional.

Dessa forma, começaremos a discussão acerca do institucionalismo definindo o que se entende por instituições ou organizações internacionais pela ótica dos institucionalistas. De acordo com os institucionalistas, é uma organização internacional como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou a União Europeia (UE), um conjunto de regras que governam a ação estatal em áreas particulares, como a aviação ou a navegação. Esses conjuntos de regras são chamados de regimes. Muitas vezes ambos ocorrem em paralelo: o regime de comércio, por exemplo, é configurado principalmente pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Os regimes também podem existir sem organizações formais como as conferências da Lei dos Mares. Finalmente, devemos observar que há outro tipo de instituição internacional ainda mais fundamental, como a soberania estatal ou a balança de poder (KEOHANE, 1988).

No entanto, Keohane, buscando construir uma generalização, sugere que instituições talvez se refiram a padrões gerais ou categorização de atividades ou um arranjo particular construído pelos homens, formalmente ou informalmente organizados (KEOHANE, 1988).

O debate teórico sobre a cooperação internacional abarca as relações entre dois Estados ou as relações entre um maior número de unidades designado por multilateralismo. E apesar de os acordos cooperativos emergirem, frequentemente, entre dois Estados, o grosso da cooperação internacional tem emergido no campo multilateral. De acordo com John Gerald Ruggie, o multilateralismo é definido como uma forma institucional de coordenação das relações entre três ou mais Estados com base em princípios de conduta generalizados. A noção de multilateral definida por Ruggie refere-se, portanto, a princípios de conduta

¹⁴ O neorrealismo tem como sua obra inaugural, o livro, a Teoria da Política Internacional de Kenneth Waltz, em 1979, em tal obra o autor busca apresentar uma explicação científica do sistema político internacional, cuja abordagem explicativa é bastante influenciada por modelos positivistas de economia. Dessa forma, com base em uma teoria científica das Relações Internacionais, espera-se que os Estados se comportem de forma previsível. Para Waltz, a melhor teoria das Relações Internacionais é uma sistêmica e neorrealista, que enfoque a estrutura do sistema, as suas unidades interativas e seus atributos permanentes e dinâmicos. No neorrealismo, a estrutura do sistema, em particular a distribuição de poder relativo, é o aspecto analítico central. Os atores são menos importantes, porque a estrutura os obriga a agir de determinadas maneiras, ou seja, a estrutura do sistema é determinante (JACKSON; SORENSEN, 2007).

¹⁵ Esta concepção tem sua origem no pensamento do Woodrow Wilson que argumentava ser possível transformar as relações internacionais de uma selva caótica de política de poder em um zoológico de intercâmbio pacífico e regulamentado. Essa mudança seria alcançada por meio das organizações internacionais.

generalizados que podem ter expressão numa multiplicidade de arranjos institucionais que inclui organizações internacionais, regimes internacionais e fenômenos menos concretos apelidados de ordens internacionais. Desta forma, o multilateralismo, a cooperação entre três ou mais atores, pode assumir uma natureza generalista ou ocupar-se de assuntos específicos. A ação cooperativa pode ter lugar num enquadramento institucional mais ou menos formal, com maior ou menor número de regras consensuadas, normas aceitas ou processos comuns de tomada de decisões (RUGGIE, 1993).

Para exemplificar que a cooperação pode maximizar os ganhos no sistema internacional, ao invés de recorrer a estratégias egoístas de curto prazo, os neoliberais utilizam o jogo do Dilema do Prisioneiro¹⁶, nesse sentido, argumentam que na maioria das vezes, o problema está em como mudar o contexto de interação entre os Estados de modo que possam identificar interesses em comum, pois a competição não é a única estratégia possível, e nem sempre a mais racional. Dessa forma, para os neoliberais o contexto de interação entre os Estados poderia ser alterado por meio da formação de instituições (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Destarte, para amenizar os efeitos causados pela anarquia e propiciar um ambiente favorável à cooperação as instituições desempenhariam três funções principais: aumentar o fluxo de informações entre os atores; criar mecanismos de verificação do cumprimento dos compromissos e; construir confiança.

Dessa forma, as instituições aumentam o fluxo de informações, permitindo maior transparência acerca das intenções, interesses e preferências dos Estados, contribuindo para a redução da incerteza que caracteriza o ambiente anárquico. A comunicação entre os atores cria condições para a coordenação de estratégias que aumentem o ganho conjunto das partes por meio da cooperação (KEOHANE, 1984; 1988; NOGUEIRA, MESSARI, 2005).

Não obstante instituições permitem o controle do cumprimento dos compromissos. As instituições estabelecem mecanismos de monitoramento e controle que visam verificar se as partes de um regime estão, de fato, cumprindo os acordos firmados. As instituições, ao reduzir o risco de trapaça, criam condições para que os Estados adotem estratégias cooperativas com uma expectativa razoável de reciprocidade por parte dos demais membros de um regime. Da

¹⁶ O Dilema do Prisioneiro coloca dois acusados de um crime em salas separadas, sendo interrogados pelo promotor. Este não dispõe de provas suficientes para incriminá-los de modo a obter a pena máxima, por isso, tenta convencer cada um a confessar e a incriminar cúmplice. Quem confessar primeiro receberá uma pena muito branda, enquanto o comparsa será condenado ao máximo de tempo pelo delito. Se ambos ficarem calados, o promotor não conseguirá as provas para aplicar a pena máxima, mas ainda conseguirá mandá-los para a prisão por um tempo inferior. Se ambos confessarem, não há acordo e os dois pegarão uma pena maior do que a obtida se permanecessem calados (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

mesma forma, as instituições criam mecanismos para penalizar aqueles Estados que não cumprem promessas, aumentando os custos de estratégias não cooperativas (NOGUEIRA, MESSARI, 2005).

Instituições mudam as expectativas dos atores a respeito da solidez dos acordos ao longo do tempo. Nesse sentido, as instituições geram custos para condutas que visam obter ganhos de curto prazo por meio da trapaça e criam incentivos a condutas cooperativas ao acenar com ganhos mútuos crescentes. O prêmio ao comportamento responsável (ou previsível) fortalece os regimes e favorece seu aprofundamento por meio de sucessivas rodadas de negociações (KEOHANE, 1984; NOGUEIRA, MESSARI, 2005).

Keohane, Oye, e Aggarwal têm mostrado que regimes reduzem os custos de transação e facilitam a criação de regras descentralizadas. Aggarwal nota que a construção de um mecanismo multilateral é organizacionalmente menos dispendioso do que o desenvolvimento de muitos contratos bilaterais. Keohane nota que o custo marginal de lidar com um problema adicional será menor, com um regime, uma visão que lança luz sobre a importante questão do porquê de regimes muitas vezes se expandem em escopo (HAGGARD; SIMMONS, 1987, p. 507-508).

Ademais, Puchala e Hopkins fazem a diferenciação entre regimes formais que são legislados por organizações internacionais, mantido pelos conselhos ou outros organismos, e regimes informais, sendo estes criados e mantidos pela convergência ou consenso nos objetivos entre os participantes, impostos pelo interesse mútuo e acordos de cavalheiros, e monitorados pela vigilância mútua (PUCHALA; HOPKINS, 1986).

Regimes internacionais são formalizados em graus variados. Ademais, os graus de formalidade tendem a ter, relativamente, pouco a ver com a eficácia dos sistemas medidos em termos de probabilidades de cumprimento dos participantes. Não obstante, regimes se formalizam ao longo do tempo porque a manutenção muitas vezes vem de uma forma ou de outra demandar explicação.

Entretanto, regimes de coordenação podem funcionar sem mecanismos de conformidade, a solução cooperativa, uma vez que é encontrada (ou seja, uma vez que os Estados tenham acordado sobre uma convenção especificando o ponto de coordenação), é auto-executável. Não há nenhum problema em desconformidade. A inconformidade (intencional) que ocorre indicará insatisfação com as consequências da distribuição do regime e é, portanto, pública¹⁷. Embora os regimes de coordenação, em geral, são menos

¹⁷ Em sua análise do estudo de organizações internacionais, Kratochwil e Ruggie adotaram uma abordagem diferente, que pode ser chamada de "cognitivo" e que se caracteriza por uma mudança de ênfase, se afastando

formalizados e menos centralizados do que os regimes de colaboração, as organizações internacionais podem ser relevantes aqui também. Na fase de pré-regime podem proporcionar fóruns de negociação importantes para que os Estados possam resolver suas disputas sobre a convenção de coordenação adequada. Alguma estrutura formal institucional pode também ser funcional na fase de regime (HASENCLEVER; MAYER, RITTBERGER, 2003).

Ainda dentro da lógica do grau de institucionalização dos regimes, John Mearsheimer, o grande expoente do realismo ofensivo, em um artigo de crítica a Teoria Institucionalista, argumenta que esta é baseada na suposição de que a política internacional pode ser dividida em dois reinos, o da segurança e outro da política e economia – e que o Institucionalismo só contemplaria assuntos referentes à economia e política (MEARSHIEMER, 1994-5).

Em resposta a tal crítica Keohane e Martin (1995), advogam que o argumento principal do livro *Cooperation Under Anarchy* é que a Teoria Institucionalista pode ser utilizada para explicar tanto assuntos de segurança, como assuntos de economia e política, como exposto:

Tem sido frequentemente observado que as questões militares e de segurança mostram mais das características associadas com a anarquia do que as político-econômicas. Charles Lipson, por exemplo, observou recentemente que as relações político-econômicas são tipicamente mais institucionalizadas do que as militares e de segurança. Isso não significa, no entanto, que a análise destes dois conjuntos de questões requer dois quadros analíticos separados. De fato, um dos principais objetivos da presente coleção é mostrar que um único quadro pode lançar luz sobre ambos (AXELROD; KEOHANE, 1986, p. 227).

Nesse sentido, Keohane e Martin (1995) defendem que como um dos principais pressupostos da Teoria Institucionalista é que instituições facilitam o fluxo de informações, este argumento, também, é pertinente às proposições Realistas sobre segurança, que normalmente baseiam-se nas piores hipóteses analíticas. Realistas consideram que em um mundo incerto e anárquico, os Estados devem assumir o pior, particularmente, em relação às intenções dos outros ao tomar suas decisões políticas. Análises nestes pressupostos implicam

do "comportamento aberto" para o significado intersubjetivo e entendimentos compartilhados. Na verdade, eles rejeitam o foco no cumprimento para avaliar a existência e o impacto de normas e regras, argumentando que "as normas são válidas contrafactualmente". Como já observamos, os proponentes de uma "abordagem comportamental" são conscientes disso. Mas a sua solução - exigindo menos do que o cumprimento perfeito para um regime existir - deve aparecer insuficiente para um ponto de vista como o de Kratochwill e Ruggie. Mais importante do que o fato de uma regra ter sido violada é como tal incidente é interpretado pelos outros membros da comunidade e a ação comunicativa que dá origem. Kratochwill e Ruggie não negam que estudar esses fenômenos requer uma epistemologia diferente da favorecida por analistas do regime *mainstream*. Na verdade, uma de suas teses centrais é que a prática corrente de análise de regime é assolado por anomalias epistemológicas (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2003, p. 16).

em políticas que não maximizam a utilidade esperada para evitar resultados inferiores. Porém, se for possível assegurar mais informações, pode ser possível adotar políticas que mais se aproximam de maximizar a utilidade. Escritores realistas salientaram a importância da informação (inteligência), se as instituições podem fornecer informações úteis, os Realistas deviam vê-las como significativas. A lógica da teoria institucionalista é diretamente aplicável a problemas de segurança, como os realistas os definem.

Aprofundando o tema sobre instituições e segurança, John S. Duffield, discorre sobre instituições internacionais de segurança, dentro da lógica do diálogo entre o institucionalismo e neorealismo. Destarte, o autor considera como instituições internacionais de segurança¹⁸, conjuntos relativamente formais e conscientemente construídos de regras destinadas a reger o comportamento internacional, especialmente, aqueles que são negociados e endossados pelos Estados (DUFFIELD, 2006). Dessa forma as instituições internacionais de segurança deveriam responder ou regular:

- a ameaça e o uso para fins políticos de instrumentos (armas) destinados a causar ferimentos ou morte de seres humanos e dano ou destruição física de objetos, e respostas a tais ameaças e usos por outros atores;
- a produção, a posse, o intercâmbio e a transferência de armas de vários tipos, e;
- a implantação em tempos de paz e atividades das forças militares armadas com tais armas (DUFFIELD, 2006, p. 634-635).

Duffield (2006), também, chama atenção para a possibilidade de classificar instituições internacionais de segurança de acordo com seu escopo funcional ou espacial. Alternativamente, poderíamos distinguir entre diferentes graus de formalidade ou explicitação.

Nesse sentido, regimes ajudam a "institucionalização" de partes da vida internacional regularizando as expectativas. As expectativas convergentes podem ou não estar vinculadas a acordos explícitos - eles podem, de fato, surgir em um ambiente caracterizado por conflitos substancial.

No entanto, instituições internacionais de segurança, também, podem ser diferenciadas com base em outros dois fatores fundamentais para distinções analíticas que são particularmente relevantes, e talvez unicamente, para instituições de segurança. A distinção entre instituições inclusivas e exclusivas, tal configuração está diretamente ligada à finalidade

¹⁸ Haja vista a dificuldade de definir o conceito de segurança, o autor pontua que em seu trabalho segurança refere-se às preocupações de segurança internacionais intencionais, atos politicamente motivados de violência física dirigido por um ator político contra outro, normalmente, mas não exclusivamente Estados, que cruzam as fronteiras internacionais (DUFFIELD, 2006).

da instituição. Inclusivas ou internamente orientadas são organizações internacionais de segurança que destinam-se principalmente em aumentar a segurança de seus participantes em relação aos outros, reduzindo a probabilidade de conflito militar entre eles. Instituições de segurança desse tipo incluem sistemas de segurança coletiva, proibições relativas ao uso da força, controle de armas, acordos e outros arranjos possíveis entre adversários reais ou potenciais (DUFFIELD, 2006).

Em contraste, instituições internacionais de segurança exclusivas ou orientadas para fora servem principalmente para fornecer segurança aos seus participantes no que diz respeito aos não-membros que são considerados como ameaças físicas reais ou potenciais. Seu objetivo final é influenciar o comportamento, as intenções, e/ou as capacidades dos Estados não-membros, embora a concretização deste objetivo exija muitas vezes influenciar o comportamento, intenções, e/ou as capacidades dos participantes também (DUFFIELD, 2006).

Ademais, pode-se fazer distinção em relação aos tipos de regras substantivas que estão no cerne de uma instituição internacional de segurança. Estas podem ser agrupadas em duas categorias básicas: regras operativas e regras contingenciais. Regras operativas dizem respeito às atividades em curso dos Estados. Em princípio, um Estado pode estar em conformidade ou não com uma regra, em determinado momento. As instituições internacionais de segurança baseadas em regras operativas podem ser incluídas em três categorias: acordos de controle de armas, proibições sobre o uso da força e, arranjos de controle de exportações. Dessa maneira, as duas primeiras são inclusivas, enquanto as últimas são exclusivas (DUFFIELD, 2006).

Regras contingenciais, ao contrário, referem-se às atividades dos Estados em circunstâncias hipotéticas, sendo geralmente prescritivas, indicando as ações que os participantes devem ter, se as condições de disparo se materializarem. De fato, a finalidade das regras condicionais é tipicamente para prevenir que tais circunstâncias se concretizem. Em outras palavras, a principal questão envolvida não é se os Estados vão cumprir as regras quando chamados a fazê-lo, mas se o comportamento de outros Estados será alterado pela perspectiva de conformidade com as regras, de modo a evitar a necessidade de invocá-las (DUFFIELD, 2006).

Na tabela abaixo é explicitada a tipologia das instituições internacionais de segurança, demonstrando a variedade de instituições que se referem a assuntos de segurança no sistema internacional.

Quadro 1 - Tipologia de Instituições Internacionais de Segurança

	Inclusivas	Exclusivas
Regras Operativas	Acordos de controle de armas (ABM, SALT, TNP, CBMs) Proibição do uso da força (Carta da ONU)	Acordos de controle de exportações (COCOM, Grupo de Fornecedores Nuclear)
Regras Contingenciais	Sistemas de Segurança Coletiva (Liga das Nações, ONU)	Alianças (OTAN, WEU)

Fonte: Duffield, 2006.

Com base na tabela acima, podemos perceber que as instituições internacionais de segurança são relevantes na política internacional, contradizendo o argumento realista, pois como argumentam os neorealistas, as instituições internacionais seriam, apenas, epifenômenos. Mesmo quando os Estados optam por criar instituições internacionais, estas serão apenas reflexos dos cálculos do interesse dos Estados mais poderosos (MEARSHEIMER, 1994-5). Não obstante os Estados poderosos são livres para ignorar obrigações institucionais, sempre que o cumprimento não é mais visto como conveniente, e as instituições estão sujeitas a reestruturação ou abandono a cada mudança na distribuição do poder e dos interesses dos Estados.

Dessa maneira, é oportuno, ressaltar a concepção de poder. Para Haas o poder é multidimensional, não é apenas militar ou geopolítico. Dessa forma, diferentes atores vêm as coisas de forma diversa, dependendo do que está sendo discutido. O sistema internacional é visto como resultado das políticas e preferências dos Estados, um resultado produzido por padrões de comportamento e não, exclusivamente, uma entidade autônoma restringindo a ação dos atores em obediência à sua estrutura (HAAS, 1986).

Tais padrões de comportamento são fruto das interações entre os atores que geram entendimentos intersubjetivos, gerando conhecimento, normas e valores dentro do regime.

Dessa forma, dentro de uma perspectiva cognitivista Haas argumenta que sem consenso, o conhecimento pode ter pouco impacto no desenvolvimento de regimes, se apenas algumas partes compartilharem um conjunto de crenças, sua importância será totalmente mediada pelo poder de seus seguidores. Dessa forma, Haas observou que o conhecimento não tem de ser compartilhado por todos os atores para ter um impacto sobre a formação do regime. O padrão "siga o líder" que ele descreve, sugere que para a cooperação surgir, pode ser suficiente que um hegemom em uma questão-área seja influenciado pelo conhecimento novo (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2003).

A lógica do padrão siga o líder pode ser relacionada com a Teoria da Estabilidade Hegemônica, segundo a qual atores mais poderosos no sistema possuem mais incentivos que atores menos poderosos tanto para prover bens quanto para a organização de sua provisão, nesse sentido percebe-se que a Teoria da Estabilidade Hegemônica foi fortemente influenciada pela lógica da ação coletiva de Olson. Contudo, tal situação preve uma situação de concentração ou assimetria de poder.

Maria Regina Soares de Lima (1990), demonstra que há duas grandes vertentes da Teoria da Estabilidade Hegemônica: a primeira, relacionada ao trabalho de Charles Kindlerger que atribuiu ênfase maior a provisão descentralizada do bem coletivo pelo hegemon, ao passo que a outra vertente associada às obras de Rober Gilpin e Stephen Krasner, advoga que o ator hegemônico pode forçar os outros Estados a contribuir. Assim haveria uma vertente benigna e outra mais agressiva da Teoria da Estabilidade Hegemônica.

Não obstante, para Keohane, o hegemon teria um papel crucial nos estágios iniciais da cooperação, mas a cooperação é possível depois da hegemonia não só porque os interesses partilhados podem conduzir a criação de regimes, mas também porque as condições para a persistência dos regimes são menos exigentes do que as da sua criação.

Dessa forma, Keohane estabelece um ponto de divergência com a Teoria da Estabilidade Hegemônica que sugere que sob condições de hegemonia declinante haverá um enfraquecimento dos regimes. Sem a liderança, princípios, normas e regras e procedimentos de tomada de decisão não podem ser facilmente mantidos. Nenhum ator terá o interesse em fornecer os bens coletivos necessários para fazer o regime funcionar efetivamente (GILPIN, 1981; KINDLERGER, 1973). A análise de Stein, por outro lado, sugere que à medida que a hegemonia declina haverá maiores incentivos para colaboração, pois os bens coletivos não são mais garantidos pelo ator hegemônico. Quando Estados mais fracos percebem que o ator hegemônico não está mais interessado em promover a carona (*free ride*), é provável que eles tornem-se clientes pagantes. Para Stein, os interesses, por si só podem manter efetivamente a ordem. O declínio hegemônico pode levar a regimes mais fortes (STEIN, 1986).

De acordo com Krasner, os regimes podem assumir uma vida própria, uma vida independente dos fatores causais de base que conduziram, originalmente, à sua criação. Uma vez que os regimes intervêm como variáveis, uma alteração do poder relativo dos Estados não tem por que se refletir sempre nos resultados finais. Isto serve para destacar que os regimes, uma vez em funcionamento, podem eles próprios alterar a distribuição de poder entre as entidades que originalmente foram responsáveis pela sua criação – ou as alterações na balança de poderes podem não ter reflexo imediato na estrutura e funcionamento do regime. Para,

além disso, os regimes podem contribuir para o fortalecimento ou enfraquecimento das capacidades dos seus membros – ao transferirem recursos de uma unidade para outra.

Nesse sentido, diametralmente à visão de Mearsheimer, Keohane e Martin argumentam que as instituições internacionais têm efeito independente no sistema interna, apesar das dificuldades de mensurar estes efeitos:

... deve ficar claro que a evidência de que as instituições mudam em resposta às condições subjacentes é dificilmente um golpe contra a teoria institucionalista. Essa teoria, afinal, postula que as instituições internacionais são criadas em resposta aos interesses dos Estados, e que seu caráter é estruturado pela distribuição predominante de capacidades. A questão empírica real é como distinguir os efeitos das condições subjacentes das próprias instituições. Um resultado da interdependência entre as instituições e forças subjacentes é que a investigação destinada a isolar o impacto das instituições é difícil projetar e executar. Raramente, ou nunca, instituições variarão, enquanto o "resto do mundo" se mantém constante. Assim, encontrar a situação quasi-experimental ideal para testar o impacto das instituições não é possível (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 46-47).

Dentro desta mesma lógica e reforçando o impacto que as instituições têm no comportamento dos Estados mesmo em assuntos de segurança Duffield demonstra:

O que podemos concluir sobre a importância de instituições internacionais de segurança? O registro empírico indica que tiveram efeitos notáveis de diferentes tipos através de uma variedade de mecanismos causais. Estes efeitos variam de modificação do comportamento dos Estados induzida pela presença de regras institucionais a atividades autônomas das organizações internacionais para alterar características internas dos países através do seu envolvimento em instituições internacionais de segurança (DUFFIELD, 2006, p. 648).

Dessa forma, com base nos argumentos demonstrados acima podemos perceber que instituições têm efeitos independentes no comportamento dos Estados, mesmo em assunto de segurança.

Outra crítica que o realistas fazem a teoria institucionalista é que esta estaria, demasiadamente, focada em situações de trapaça, sem grande enfoque em problemas distribucionais dentro dos regimes, ou seja, não seria dada ênfase a questão dos ganhos relativos.

Para tanto é importante entender a variação na medida em que os ganhos relativos importam. A principal lição do recente debate sobre os ganhos relativos é que a sua importância está condicionada a fatores como o número de atores importantes no sistema e se a vantagem militar favorece ataque ou defesa.

Duncan Snidal (1991) mostrou que os ganhos relativos têm impacto marginal na cooperação se os ganhos absolutos potenciais da cooperação são substantivos, ou em qualquer contexto que envolva mais de dois Estados. Outro aspecto importante do debate sobre ganhos relativos é que trouxe a tona questões de distribuição e negociação, visto que estas eram pouco exploradas no início do pensamento neoliberal.

Dentro desta perspectiva, o balanço dos custos e benefícios associados a um regime para o hegemom e para os outros membros mais fracos, determina se eles permanecem satisfeitos com o acordo. Custos e benefícios são determinados, quando possível, por algum critério que mede a eficiência na entrega do bem. O que é eficiente para o poder hegemônico, no entanto, pode vir a ser visto como injusto por algum outro membro. Em tais casos, a distribuição percebida do bem torna-se importante para a sobrevivência do regime, porque aqueles que vivenciam a desigualdade vão alegar que o custo de adesão supera os benefícios.

Não obstante todos os regimes são tendenciosos, valores hierárquicos são estabelecidos, enfatizando alguns e descontando outros. Eles também distribuem recompensas para a vantagem de alguns e desvantagens de outros, fazendo com que às vezes se institucionalizem padrões internacionais de dominação, subordinação, exploração e acumulação.

Dessa forma, os Estados recorrerão à auto-seleção o que significa que para certos tipos de atividades, como a partilha de informações de pesquisa e desenvolvimento, os Estados fracos (com muito a ganhar, mas pouco a contribuir) podem ter mais incentivos a participar do que os Estados fortes, dessa forma, a empresa como um todo irá falhar.

Entretanto, devemos ressaltar que nem os acordos internacionais, nem os regimes são criados espontaneamente. Há a necessidade de empreendedores políticos para enxergarem um potencial de lucro na organização da colaboração, para tal ação se desenvolver não só deve existir um ganho social potencial a ser derivado a partir da formação de um acordo internacional, além da expectativa de maior benefício do que custo com o regime, ou seja, a cooperação internacional que teria um retorno positivo não pode ser iniciada a menos que um potencial empreendedor lucrasse o suficiente.

A tabela abaixo exemplifica a gama de estratégias que os Estados podem recorrer dentro de um ambiente hierárquico de cooperação.

Quadro 2 - Gama de Estratégias Possíveis de Atuação dos Estados

País A	I Ação Unilateral	II Incentivos Positivos (oferece)	III Coerção (exerce)
País B	IV Carona	V Incentivos Positivos (recebe)	Coerção (sofre)

Fonte: LIMA, 1990.

Elaborado por: Flávia Carolina de Resende Fagundes

Dessa forma, a tabela exemplifica uma situação hipotética entre o país A e B, em que A detém uma preponderância em face de B, dada uma configuração unipolar de poder em uma área temática, assim o país que dispõe de maiores recursos de poder agirá unilateralmente ou liderará o surgimento de um regime internacional. Ademais, supondo que este regime exiba um caráter público minimamente relevante, o país mais poderoso tentará lidar com o problema do carona que concedendo incentivos positivos ao país B, quer coagindo-o a se comportar de acordo com as normas do regime. Em relação às posições de B, este participará do regime no caso da existência de benefícios que possam ser apropriados privadamente, ou se coagido a contribuir para tal empreitada. Na ausência tanto de incentivos seletivos como de coerção, ou no caso em que a natureza do bem se torne inviável a exclusão dos não contribuintes, este optará pela estratégia do carona. Tendo em vista que A tem maior interesse na provisão do regime. Por outro lado, os recursos limitados de B impedem-no de agir unilateralmente, haja vista que não é capaz de suportar os custos do efeito de suas ações sobre os mais poderosos. (LIMA, 1990).

Entretanto, para Keohane e Martin ao indagar-se sobre qual é o papel das instituições, quando as questões distribucionais são importantes. Ao contrário da afirmação de que a teoria institucionalista é irrelevante para as questões de distribuição, argumentam que o conflito distributivo pode tornar as instituições mais importantes (KEOHANE; MARTIN, 1995).

Realistas interpretam a lógica dos ganhos relativos como evidência que os Estados não irão cooperar, se cada um suspeitar que seu parceiro em potencial está ganhando mais com a cooperação do que ele. No entanto, assim como as instituições podem mitigar temores de fraude e assim permitir a cooperação. Para que possam aliviar os temores de ganhos desiguais de cooperação. A teoria institucionalista defende que as instituições fornecem informações valiosas, e as informações sobre a distribuição dos ganhos da cooperação pode ser especialmente útil se a lógica dos ganhos relativos está correta. As instituições podem facilitar a cooperação, ajudando a resolver os conflitos distributivos, assegurando aos Estados que os

ganhos são divididos, por exemplo, a divulgação de informações sobre os gastos militares e as capacidades de alianças membros, o que, também, tem um impacto significativo na construção de confiança (KEOHANE; MARTIN, 1995).

Dessa forma, tendo em vista os argumentos apresentados acima os liberais institucionalistas conseguiram apresentar uma visão alternativa ao ceticismo neorrealista com relação ao papel das instituições na política mundial. Ao contrário de ser apenas um reflexo dos interesses dos mais poderosos, as instituições têm influência própria sobre as ações estatais na medida em que ajudam na compreensão do papel dos interesses e das motivações dos Estados. Em outras palavras as instituições importam, não são meros instrumentos ou construções jurídicas supérfluas.

2.4 O Neofuncionalismo e as contribuições para pensar arranjos de segurança

Antes de focarmos no neofuncionalismo, temos que fazer algumas considerações sobre seu antecessor, o funcionalismo. A teoria funcionalista postula que mais do que essencial era possível, através de um processo de aprendizagem cooperativa, substituir as suspeições mútuas por uma confiança crescente, extensível aos novos setores para além daqueles em que a integração já tivesse sido aplicada. Nestes termos, o funcionalismo encerrava a possibilidade daquilo a que David Mitrany chamou *ramificação*.

Dessa forma, os atores que formaram um regime podem envolver-se num processo que Oran Young descreve como alargamento de tarefas ou *spillover* e que conduzirá, com o tempo, à emergência de um regime mais abrangente e coerente.

Nesse sentido, as concepções de interesse são redefinidas dentro de um contexto mais amplo. Haas avança com o corolário: as lições da integração aprendidas num contexto funcional serão aplicadas a outros contextos, suplantando-se finalmente, dessa forma, as relações internacionais. Um elemento crucial da integração é a politização gradual dos objetivos dos atores considerados ‘técnicos’ ou ‘incontroversos’ num momento inicial. Como sustenta Haas, os atores politizam-se porque, para responderem aos objetivos técnicos iniciais, concordam em considerar todo o leque de instrumentos considerados apropriados para alcançar esses objetivos.

Desta forma, registrou-se uma tendência bem marcada no sentido de que aqueles que haviam obtido vantagens através das instituições supranacionais, num determinado setor, favorecessem a integração em outros setores. Como tratou de enunciar Haas, as decisões iniciais ramificam para novos contextos funcionais, envolvem sempre mais contatos e

consultas entre burocracias que procuram dar solução aos novos problemas que derivam dos compromissos anteriores. Desta forma, é claro que estava presente uma lógica expansiva que contribuía para a ramificação dos setores. Neste processo, as nações atualizam em alta os seus interesses nacionais num panorama integrador mais abrangente com o objetivo de alcançarem vantagens coletivas (DOUGHERTY; PFALTGRAFF, 2003).

No entanto, as teorias funcionalistas explicam os comportamentos ou instituições em termos de seus efeitos. Se os regimes servem para reduzir os custos de informação e transações entre seus adeptos, por exemplo, as recompensas do cumprimento irá reforçar o regime. Assim, conseqüências antecipadas explicam a persistência do regime e a conformidade com suas injunções. Da mesma forma, a modificação do regime ou seu enfraquecimento é provável que ocorra quando se tornam "disfuncionais". Teorias funcionais explicam a força de um regime, em particular o enigma de por que a conformidade com os regimes tende a persistir, mesmo quando as condições estruturais que inicialmente lhe deram origem mudam (DOUGHERTY, PFALTGRAFF, 2003).

Ademais, teorias funcionais têm limitações importantes. Eles não são casuais em sentido forte. Elas são melhores em especificar quando os regimes serão exigidos em vez de sugerir como ou quando eles serão fornecidos¹⁹. O teste apropriado de uma teoria funcional não é a mera existência de um regime, mas a demonstração de que o comportamento dos atores foi motivado pelos benefícios fornecidos, exclusivamente, ou pelo menos de forma mais eficiente pelo regime, ou por preocupações de reputação ligada à existência de regras (HAGGARD; SIMMONS, 1987).

A teoria funcionalista tem sido objeto de vários tipos de críticas e modificações, em especial por parte de seus sucessores, os neofuncionalistas. Entre as suas alegadas deficiências encontram-se as seguintes: 1) que é difícil, se não impossível, separar as tarefas econômicas e sociais das tarefas políticas; 2) que os governos se têm, frequentemente, revelado renitentes quanto à transferência, para o âmbito da autoridade internacional das tarefas cobertas pelas suas prerrogativas políticas; 3) que certas tarefas econômicas e sociais não se ramificam necessariamente no setor político; 4) que o caminho para a integração política é o de atos ousados de vontade política assentes em compromissos ideológicos ou emocionais mais do

¹⁹ Para Young há três caminhos para a formação de regimes: o espontâneo, no qual os regimes emergem de expectativas convergentes entre várias ações individuais; o negociado, em que os regimes são formados por acordos explícitos; o imposto, no qual os regimes são inicialmente impostos sobre os atores por forças externas. De forma alternativa, os regimes podem ser criados de forma progressiva ou mediante uma ação unilateral abrupta e inesperada protagonizada por uma parte que é aceita pelas outras (YOUNG, 1998).

que a mera integração funcional nos setores econômico e social (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003)

A teoria neofuncionalista tem como um de seus pilares o pensamento de Ernest B. Haas. No pensamento neofuncionalista é atribuído importância crucial a um processo integrador que inclui, inicialmente, tarefas funcionais específicas, mas que dispõe de potencial para se expandir para outros setores, podendo inclusivamente conduzir a um tipo de união política (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 651; RUGGIE et al, 2004).

O neofuncionalismo é bastante influenciado pela Teoria da Interdependência Complexa²⁰. Dessa forma, está interessada no processo de crescente integração e não na interação de atores em um ambiente estável. Enfatiza-se a dinâmica de integração e identifica o papel de atores supranacionais, transnacionais e subnacionais neste processo. No entanto, o sistema comunitário neofuncionalista tem dificuldades em acomodar o papel dos Estados membros no processo de integração. Outra dificuldade deste pensamento é o enfoque na experiência europeia, o que põe em risco a construção teórica, porque a teoria não pode ser construída e testada contra um e mesmo caso empírico (GEHRING, 1996).

Entretanto Gehring citando Lindberg mostra que é possível uma abordagem mais intergovernamental dentro do neofuncionalismo, como demonstrado abaixo:

A modificação de Lindberg desembaraça a integração política do fato da participação dos Estados nação e abriu o neofuncionalismo para uma perspectiva mais intergovernamental. Enquanto não descartou que a integração política pode levar ao surgimento de uma "nova comunidade política", sublinhou a possibilidade de que poderia permanecer em um estado dominado pela tomada de decisão coletiva (suplementado com alguma delegação de poderes). Previa uma Comunidade caracterizada, principalmente, pela coordenação entre Estados. Portanto, não se afastou muito da concepção posterior de uma "confederação", sistema em que os atores supranacionais (ou seja, órgãos comunitários), nacional (ou seja, os governos dos Estados membros) e transnacional (isto é, grupos de interesse) operados lado a lado. Num sistema deste tipo, pode ser estável ao longo do tempo, sem necessariamente se tornar um verdadeiro Estado federal, em médio prazo, muitos problemas de coordenação e de implementação entre os Estados surgirão de forma semelhante, como fizeram em outras configurações das relações internacionais (GEHRING, 1996, p. 230).

O surgimento de um nível inferior de cooperação não priva os Estados membros de seu papel central como os atores originários da instituição, mas os transforma em uma das várias partes interessadas. Por um lado, Estados têm interesses na cooperação no nível superior. Por

²⁰ A Teoria da Interdependência Complexa postula que os Estados não são os únicos atores importantes – os atores transnacionais a operarem através das fronteiras são igualmente intervenientes importantes; a força não é o único instrumento significativo – a manipulação econômica e a utilização de instituições internacionais são os instrumentos mais importantes; a segurança não é o fim dominante – o bem-estar é o objetivo dominante (NYE, 2002).

isso, eles estarão dispostos a evitar a desestabilização dos principais acordos de cooperação relacionados, mesmo que esses arranjos determinem as regras processuais para o nível mais baixo de tomada de decisão. Não obstante, eles têm diferentes interesses em várias áreas temáticas secundárias em que os ganhos adicionais da cooperação podem ser fruto da cooperação secundária. As instituições obrigam os Estados a subordinar parte dos seus interesses à outra parte. Se ele está interessado principalmente em cooperação de nível superior, ele deve limitar-se a perseguir os seus interesses na decisão no nível inferior dentro dos limites das regras processuais existentes. Se considera seus interesses dentro de um processo importante o suficiente para desobedecer a esses limites do nível inferior e rejeitar as regras processuais, o Estado deve retirar o seu acordo prévio no nível superior e pode ter que colocar em causa a sua futura participação na instituição como um todo (GEHRING, 1996).

Não obstante Haas era cético sobre a ampliação da análise de integração a outras regiões. Em 1961, ele concluiu que a integração é um "processo descontínuo", e declarou que se a integração regional continuar a avançar nessas áreas [fora da Europa], ele vai obedecer a impulsos peculiares a essas regiões e, portanto, não demonstram qualquer "lei da integração" universal deduzida a partir do exemplo europeu (HAAS, 1961). Tal argumento explicita que em outras regiões haverá outras dinâmicas de poder, não podendo ser repetida a experiência europeia. Contudo, tal aceção não desclassifica o arcabouço teórico do neofuncionalismo na explicação da integração.

O neofuncionalismo passou a ocupar o meio termo entre o realismo e o idealismo. Por um lado rejeitaram o poder de orientação realista, e também, os "grandes projetos" de legalismo e institucionalismo tradicional. Em vez disso, defendem uma estratégia de evolução institucionalmente suportada.

O neofuncionalismo estabelece um ponto de divergência com o institucionalismo ao chamar a atenção para a distinção entre questões de poder ("alta política"), onde estariam envolvidas questões referentes à segurança, e questões de bem-estar ("baixa política") e argumentando que questões de bem-estar, em contraste com as segurança, tem potencial para prossecução de interesses comuns coletivamente. Contudo, ao longo do tempo, o progresso em questões económicas e políticas produziria consequências políticas fundamentais. Se a paz pode ser construída em sua base, seria uma construção da paz sistêmica, "não uma paz que traria as nações silenciosamente à parte, mas uma paz que lhes traria ativamente juntas" (GEHRING, 1996).

Nesse sentido, na década de 1950, Karl Deutsch e seus associados apresentaram o conceito de comunidade de segurança. Segundo Deutsch, "uma comunidade de segurança é

aquela na qual existe a convicção real de que os membros da comunidade não combateriam entre si” (DEUTSCH, 1966, p. 25). Em tal acepção o autor faz referência a uma situação em que os atores não mais desconfiariam das intenções de seus parceiros.

Para Deutsch seria possível a formação de dois tipos de comunidade de segurança: amalgamadas, em que unidades políticas previamente independentes haviam formado uma unidade única com governo comum; e pluralistas, em que governos distintos mantinham a independência jurídica (DEUTSCH, 1982; DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003, p. 660).

Nos casos estudados, a criação de comunidades de segurança amalgamadas estava assente em várias condições necessárias: compatibilidade mútua dos valores mais importantes; um modo de vida distintivo; expectativa de vantagens comuns, realizadas antes da imposição dos custos do processo de amálgama; um aumento notório das capacidades políticas e administrativas de pelo menos algumas das unidades participantes no processo; crescimento econômico superior por parte de alguns participantes e desenvolvimento das chamadas áreas centrais, em torno das quais se agrupam unidades comparativamente mais fracas, laços não interrompidos na comunicação social que une territórios e estratos sociais distintos; crescimento da elite política; mobilidade acrescida para as pessoas; e multiplicidade de comunicações e transações (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003).

Uma comunidade de segurança amalgamada, os seus membros chegaram a desenvolver uma concepção de comunidade de segurança em que existe garantia real de que os membros dessa comunidade não combaterão fisicamente uns contra os outros, mas resolverão as suas disputas através doutros meios.

A formação de comunidades de segurança pluralistas exige três condições essenciais: a compatibilidade dos valores dos decisores, a previsibilidade mútua dos comportamentos dos decisores das unidades sujeitas à integração e a responsabilização mútua – a capacidade de trabalhar em estreita colaboração de forma a responder aos assuntos mais urgentes (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003).

A discussão sobre a formação de comunidades de segurança voltou à agenda de pesquisa das relações internacionais com o livro *Security Community* de Emanuel Adler e Michael Barnett, no qual os autores pontuam que uma agenda desse tipo deve identificar sob quais condições uma comunidade de segurança emerge, relacionando forças transnacionais e políticas de segurança por caminhos diferentes do realismo tradicional (ADLER; BARNETT, 1998; MEDEIROS, 2010).

Adler e Barnett, dialogando com o construtivismo e com o institucionalismo sociológico, consideram o mecanismo de *Path dependence* na formação de uma comunidade

política, desta maneira, dado o primeiro passo em determinada direção, os próximos passos seriam induzidos na mesma direção (*self-reinforcing positive feedback*), ademais os custos para reverter a tendência de uma trajetória tenderiam a aumentar com o tempo. No entanto, os autores pontuam um esquema de evolução ideal de uma comunidade de segurança em três fases: nascente (aumento de canais e instituições regionais), ascendente (fortalecimento da confiança mútua e das instituições regionais, com colaboração entre Forças Armadas) e madura (nessa fase, as ações de guerra entre parceiros passam a ser improváveis (ADLER; BARNETT, 1998; MEDEIROS, 2010).

Por outro lado, Jervis, ao analisar os arranjos cooperativos de segurança, constatou que tanto os incentivos quanto os obstáculos para estabelecer um regime de segurança são, especialmente, grandes, por causa do Dilema de Segurança²¹. Como Herz e Butterfield têm apontado muitas políticas que são projetadas para aumentar a segurança de um Estado, automaticamente e, inadvertidamente, diminuem a segurança dos outros. Regimes de segurança são valiosos e, especialmente, difíceis de conseguir – valiosos, porque as ações individuais não são apenas caras, como perigosas; difícil de conseguir, porque o medo de que o outro esteja violando ou viole o entendimento comum é um incentivo poderoso para cada Estado procurar políticas independentes, mesmo preferindo que o regime prosperasse (JERVIS, 1986).

Além disso, Jervis (1986) postula condições necessárias para a formação de um regime de segurança. Primeiramente, o hegemom deve querer estabelecê-lo, ou seja, deve preferir um ambiente mais regulado a um em que todos os Estados se comportam de maneira individualista. Em segundo lugar, os atores também devem acreditar que outros compartilham o valor da segurança mútua e da cooperação.

Neste processo de acordo com Young, os atores podem sofrer alterações ou aprendizagem cognitiva baseada em informações adicionais capazes de aumentar ou diminuir a sua capacidade de atingirem os fins a que se propõem. A aprendizagem poderá levar os atores a alterar os meios usados para atingirem um fim desejado, ou poderá mesmo levar à modificação de objetivos.

²¹ A ideia do Dilema de Segurança foi desenvolvida por John Herz no início dos anos de 1950. Esta concepção adotava uma abordagem estrutural na qual os Estados têm que obter por sua própria conta os meios necessários para a sua segurança, sem depender de ninguém (o que o autor chama de auto-ajuda). Entretanto, esta busca tende, não obstante, a seguir a intenção de somente se defender e, assim, a aumentar a insegurança dos outros, pois cada governo pode interpretar essas medidas tomadas pelos demais como potenciais ameaças, e procurará aumentar os seus próprios meios de defesa, daí o Dilema de Segurança (RUDZIT, 2005).

2.3 Conclusões

Como exposto neste capítulo, uma única abordagem teórica não é suficiente para compreender as dinâmicas da cooperação. Pois questões que não são abordadas adequadamente dentro de uma perspectiva teórica são desenvolvidas em outras, dessa forma, acreditamos que para se entender os processos e potencialidades de cooperação transfronteiriça na região andino-amazônica e formas de sua institucionalização, bem como para entender o papel do Brasil neste processo é necessário aportes teóricos referentes à teoria dos regimes internacionais, mais destacadamente do Institucionalismo e suas possibilidades de responder ao fenômeno da cooperação em segurança, a Teoria da Estabilidade Hegemônica, uma vez que essa pode nos ajudar qual seria o papel do Brasil ao promover à cooperação regional, podendo gerar uma comunidade de segurança ou um regime de segurança nesse espaço geográfico, bem como do Neofuncionalismo, pois desdobramentos em outras áreas têm repercussões nos processos colaborativos.

3 ANÁLISE DA ARQUITETURA DE SEGURANÇA REGIONAL

O presente capítulo tem como intenção compreender a arquitetura de segurança no espaço andino-amazônico ou Pan-amazônico. Para tanto, inicialmente, iremos expor as concepções acerca do conceito de região e buscaremos delimitar o que se entende por região neste trabalho.

Como a Amazônia é uma floresta multinacional é primordial entendermos as dinâmicas fronteiriças, pois estas constituem locais onde a natureza dos fenômenos pode ser vistas com mais clareza. No entanto, ainda que as fronteiras, atualmente, estejam fortemente vinculadas a preocupações de segurança, este, também, é um local privilegiado na observação dos processos de cooperação como se quer observar.

Ademais, como as interações transfronteiriças tendem a estabelecer regiões transfronteiriças é importante analisarmos o nível regional de estudos de segurança.

A análise regional de segurança está ligada à uma concepção mais abrangente de segurança. Assim teceremos algumas considerações sobre o conceito de segurança, mais especificamente ao seu alargamento a temas de natureza não-militar, não mais restrito, apenas, às questões tradicionais, baseadas em guerras interestatais.

A abordagem dos Complexos Regionais de Segurança desenvolvida por Barry Buzan e Ole Waever torna-se relevante neste contexto, assim, se desenvolve uma análise desta, buscando sua atualização. Ademais tentaremos entender questões de polaridade envolvendo regiões, pois estas se tornam relevante para entender a construção de regimes regionais, bem como será fundamental para o papel do Brasil na região.

3.1 Conceito de região e definindo a região andino-amazônica

O conceito de região tem várias acepções, tornando-se um conceito polissêmico, além de ter adquirido uma grande amplitude no senso comum. Em termos disciplinares: regionalismos, identidades regionais e/ou região e regionalização são ou foram abordados tanto pela Ciência Política (desde Antonio Gramsci e a questão meridional italiana como questão regional), pela Economia Regional, que passou a predominar os estudos regionais (como no trabalho de Perroux, Boudeville, Richardson, Friedman e Isard), pela Sociologia (vide trabalhos como os de Bourdieu e Giddens), pela Antropologia, pela História Regional e

pelos Estudos Literários. Ademais, processos que envolvem região, também, passaram a ser importantes para os estudos de segurança (HAESBAERT, 2010).

Tal conceito também é bastante amplo, mesmo fora da Geografia, ciência onde o tema foi mais desenvolvido e estaria associado a um espaço homogêneo diferenciado dos demais, sejam por suas características físicas, culturais, e mais recentemente econômicas, desta forma região seria um fato geográfico²². Embora, haja autores que vêem o recorte regional como uma atividade subjetiva, uma construção mental proveniente do exercício intelectual do pesquisador (HAESBAERT, 2010; LENCIONI, 1999; MEDEIROS FILHO, 2010).

De acordo com uma visão mais ligada às relações internacionais, regiões são compostas por *clusters* geograficamente delimitados de unidades inseridas em um sistema maior de Estados, de alcance tendencialmente global (CEPIK, 2005). Dialogando com esta visão, Medeiros Filho (2010) entende que “regionalizar” pressupõe, em primeiro lugar, a tarefa de dividir o espaço global, tendo como critério central a ideia de interdependência.

Dentro deste contexto de que regiões são delimitadas por meio de processos, a literatura recente destaca que as regiões são construídas, consolidadas, transformadas e decompostas por processos de interação social, política e econômica, desenvolvidas ao longo da história. Ademais, Anssi Paasi²³ critica as abordagens que entendem região como um constructo subjetivo do pesquisador, conveniente para organizar suas informações, para o autor regiões resultam de processos históricos, sendo o último estágio (ou superior) da construção histórica de uma nova unidade territorial, que é a sua institucionalização, este processo envolve quatro aspectos, os quais não necessariamente constituem “etapas” consecutivas: a definição de forma ou abrangência territorial; a formação de uma imagem conceitual e simbólica; o desenvolvimento de instituições regionais e a incorporação da existência da região às práticas e formas de organização da sociedade; o estabelecimento da região com papel administrativo definitivo, associada à consciência regional de comunidade (PAASI, 1986²⁴ apud MARTINS; MOREIRA, 2011).

Ao observamos o espaço andino-amazônico, que neste trabalho entendemos como região amazônica, pois a Amazônia também é constituída pelos países andinos, constatamos que este espaço apresenta todas as características das definições apresentadas acima, pois

²² O parágrafo acima é uma simplificação de uma discussão, amplamente, desenvolvida na Geografia sobre o conceito de região, pois não está no escopo deste trabalho nos aprofundar em tal debate teórico.

²³ Anssi Paasi é uma das maiores autoridades no estudo sobre regiões. É professor do Departamento de Geografia da Universidade de Oulu, Finlândia.

²⁴ PASSI, Anssi. *The Institutionalization of Regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and constitution of regional identity. Fennia (Geographic society of Finland)*, Helsinki, n. 164, v. 1, 1986.

trata-se de um espaço homogêneo diferenciado dos demais por suas características físicas, ou seja, se constitui como um fato geográfico, bem como apresenta padrões de interdependência em vários níveis.

A porção da região amazônica corresponde às áreas drenadas pelas bacias dos rios Amazonas, Araguaia-Tocantins, Orenoco, Essequibo, entre outros de menor porte. De maneira geral, a Amazônia é considerada a região da América do Sul coberta predominantemente por florestas tropicais. Geograficamente, cobre uma área pouco maior que sete milhões de quilômetros, o que representa 5% da superfície terrestre do globo. A Amazônia continental ocupa 50% da América do Sul. Apesar da extensa dimensão territorial, em termos populacionais, a região congrega apenas 0,3% da população mundial, tornando-a uma das regiões com menor densidade demográfica do planeta (MEIRELLES FILHO, 2006. apud ISHIDA, 2009).

A Pan-Amazônia, denominação utilizada para se referir à Amazônia como um todo, ou seja, em sua integralidade abrangendo nove países, sendo estes: Bolívia; Brasil; Colômbia; Equador; Guiana; Guiana Francesa; Peru; Suriname e Venezuela. O mapa abaixo mostra toda a dimensão amazônica.

Mapa 1 - Pan-Amazônia



Fonte: Universidade Federal do Pará

Como pode ser observado no mapa acima a maior parte da Amazônia está em território brasileiro²⁵. Embora, este seja um fato relevante, não se pode ignorar que esta é uma floresta tropical multinacional. A tabela abaixo apresenta as porcentagens de território amazônico referente aos países.

Tabela 1 - Área amazônica nos territórios nacionais

Países	Território total do país em Km2 (a)	Área amazônica no território nacional em Km2 (b)	Porcentagem da Amazônia em território nacional (b) / (a)	Porcentagem do território amazônico nacional na Região Amazônica total
Bolívia	1.098.581	824.000	75,01%	10,85%
Brasil	8.511.965	4.988.939	58,61%	65,72%
Colômbia	1.138.914	406.000	35,65%	5,35%
Equador	270.600	123.000	45,45%	1,62%
Guiana	215.083	5.870	2,73%	0,08%
Guiana Francesa	91.000	91.000	100,00%	1,20%
Peru Suriname	1.285.215	956.751	74,44%	12,60%
Venezuela	142.800	142.800	100,00%	1,88%
TOTAL	912.050	53.000	5,81%	0,70%
	13.666.208	7.591.360		

Fonte: FILHO (2006) apud CALDERÓN (2007)
Elaborado por: Flávia Carolina de Resende Fagundes

Dessa forma, observamos que esta é uma região multinacional, o que traz implicações na maneira como temas fronteiriços são tratados, esta questão será abordada no decorrer do presente trabalho.

Para Cleber Batalha Franklin (2008), esta região passa a ser o centro estratégico da América do Sul, por suas características espaciais. Nas palavras de Berta Becker (2004), a geógrafa da Amazônia, há três eldorados que podem ser reconhecidos contemporaneamente os fundos oceânicos, a Antártida e a Amazônia.

A Amazônia abriga um quinto das reservas de água doce disponíveis no mundo, aproximadamente 30 % de toda fauna e flora do planeta. Chama atenção também em termos de sua diversidade vegetal, em um hectare da floresta há mais espécies de plantas do que em

²⁵ A Amazônia brasileira pela legislação do país é ordenada pelo critério de pertencimento a Bacia Amazônia, assim os estados que compõem a Amazônia Legal são: Acre; Amapá; Amazonas; Pará, Rondônia; Roraima; Tocantins; e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão.

todo o continente europeu. Somente um quinto das matas nativas do mundo permanece intacta e, desse total, um terço concentra-se na Amazônia (MARCOVITCH, 2005).

Assim, entendemos que esta região se constitui como um centro estratégico na América não só por suas riquezas naturais, mas também por sua localização geográfica, constituindo um elo de ligação entre a vertente Sul e Norte da América do Sul.

3.1.1 Pan-Amazônia como região fronteira

Tratar de Amazônia é em grande parte tratar, também, da fronteira norte, pois esta estabelece os limites com a Bolívia, o Peru, a Colômbia, a Venezuela e as três Guianas. O Norte brasileiro (Maranhão, Pará, Amazonas, Amapá, Roraima, Acre e Rondônia) para além da Amazônia, é constituído por estados de fronteira internacional, à exceção do Maranhão. Dessa maneira, é necessário entender como é tratada a segurança destas fronteiras (MARTINS; MOREIRA, 2011).

Primeiramente para discutir fronteiras, precisamos definir o que se entende por fronteiras. A ideia de fronteira na visão clássica de relações internacionais coloca o Estado nacional como ator central de seus estudos. Um dos aspectos definidores de um Estado nacional é sua territorialidade, que se circunscreve em torno de limites demarcados por agentes políticos, como diplomatas e militares. Neste caso, a fronteira é algo concreto, definida em espaços geográficos e constituída por processos sócio-históricos. A fronteira política seria o limite entre dois Estados, uma linha objetivamente demarcada pela qual se organiza jurídica e politicamente determinada comunidade (MARTINS; MOREIRA, 2011).

Fronteiras e território são conceitos intrinsecamente ligados. Hoje, a definição mais aceita de fronteira é a de divisão entre duas entidades territoriais, ou de fazer o limite de uma entidade territorial. Fronteiras podem assim ser consideradas como linhas de separação e contato não só entre grupos humanos, mas entre os territórios também (POPESCU, 2013).

No entanto, os crescentes fluxos transnacionais colocam esta definição de fronteira em xeque, tendo em vista sua porosidade. Além disso, os processos de integração também enfraquecem estes pressupostos, uma vez que estes trazem à tona a discussão acerca do desaparecimento ou não das fronteiras a partir das possibilidades de relativização e redefinição das fronteiras nacionais.

Para Lia Machado (2011), uma concepção estática é substituída por outra mais dinâmica de fronteiras internacionais, que por sua vez sugere a metáfora de campos ou espaços transversos entre a soberania de cada Estado e um sistema mundial de segurança.

Dessa forma, coloca-se como desafio para as sociedades modernas a necessidade de garantir a mobilidade dos fluxos ao mesmo tempo em que é necessário assegurar a segurança de seus cidadãos. O primeiro encontrou expressão no discurso das "fronteiras abertas", enquanto o segundo passou a ser conhecido como discurso da "securitização da fronteira". Todos os regimes fronteiriços no início do século XXI estão ativamente moldados no encontro entre esses dois discursos (MARTIN, 1998; POPESCU, 2013).

Nesse sentido, Aldomar Rückert argumenta que:

Os novos usos do território nas fronteiras, isto é as projeções o poder dos Estados e dos múltiplos poderes (RAFFESTIN, 1993) nas regiões fronteiriças com abordagens que tem mudado o seu uso político – seja de relativa abertura para circulação de pessoas e mercadorias em processos de integração supranacionais, seja para a sua defesa frente a ameaças externas de várias ordens – tem conduzido a importantes debates sobre o caráter de suas transformações. Nos anos noventa anunciou-se mesmo a morte das fronteiras, mas estas constituem uma realidade pujante (RÜCKERT, 2013, p. 17).

Como exposto no trecho acima, podemos perceber que a realidade sobre fronteiras é um tema complexo neste início de século, pois estas têm demonstrado que processos concomitantes de desterritorialização²⁶ e reterritorialização acontecem simultaneamente neste espaço geográfico.

Para vários autores, especialmente após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, estaríamos vivendo um momento de reafirmação das fronteiras com a crescente vigilância destas.

Security-related approaches constitute another important perspective on the impact of globalization on borders. In the post-9/11 world, border securitization discourses have gained a firm grip on many decision makers' minds. These discourses- in existence before September 11, 2001, as well- see state borders as the ultimate line of defense for societies confronted not only with transnational terrorism but also with migration flows and variety of other "threats". Overall, border securitization marks a movement toward reinforcement state borders to make them more difficult to cross for certain categories of people (POPESCU, 2013, p. 26).

Embora, sejam mais evidentes no contexto das fronteiras norte-americanas e europeias, os processos de fechamento das fronteiras também passaram a fazer da realidade sul-americana na última década.

A utopia das —fronteiras abertas no Mercosul, por exemplo, encontra-se em fase crítica tendo em vista a crise imposta às regiões de fronteiras, por exemplo, pelas

²⁶ Desterritorialização implica relações sociais que escapam a territorialidade do Estado, principalmente por superar as limitações desempenhadas pelos territórios estaduais durante a era moderna

redes do narcotráfico e do crime organizado. Além disto, as relações entre parceiros sul-americanos têm sofrido estremecimentos que podem colocar em risco os projetos de integração (RÜCKERT, 2013, p. 23).

A porosidade das fronteiras a fatores desestabilizantes tem levado os países andinos a investir mais na proteção de zonas fronteiras, buscando proteger suas sociedades de mazelas advindas do exterior.

De forma emblemática, desde a década de 1990, essa zona fronteira tem convivido com deslocamentos forçados de populações, grande número de refugiados, violações dos direitos humanos, fumigações aéreas de herbicidas químicos, delinquência, assassinatos, sequestros, extorsões e impunidade, decorrentes da confluência entre as atividades de narcotraficantes, paramilitares e guerrilheiros, que operam acima das divisões territoriais oficiais. Também contribui para parte desse quadro, as ações governamentais colombianas relacionadas ao Plano Colômbia (SANTOS, 2010, p. 28).

Dessa forma, o crescimento da circulação internacional e a ampliação da interdependência global nas últimas décadas do século XX, também, trouxe uma sensação de insegurança para as sociedades, com o impulso de um conjunto de ameaças não-militares que se estendem através das fronteiras com a capacidade de colocar em risco a integridade social e política das sociedades.

Nesse sentido, é possível argumentar que as novas ameaças à segurança, em um processo de integração, transcendem as fronteiras dos Estados e, em certas ocasiões, ultrapassam sua capacidade de reagir individualmente, gerando um ambiente de interdependência e criam a necessidade de ações colaborativas. Contudo, ainda é prevalente no arcabouço de defesa dos Estados medidas unilaterais e de preservação do território calcadas em concepções de defesa.

As ações colaborativas se tornam um imperativo à medida que o crescimento da interdependência aumenta a capacidade de todos os atores relevantes de ferir o outro. Interdependência implica uma rede de ligações não aleatórias entre os atores, ligações que são organizadas ou estruturadas (YOUNG, 1986).

Dado o grau de interação nas fronteiras amazônicas estas estariam envolvidas em processos de transfronteirização, tal processo se refere a um conjunto processos de aproveitamento e de valorização de uma fronteira, limite territorial que separa dois sistemas políticos, econômicos, e também sócio-culturais. Assim referir-se-ia á transcendência dos habitantes dos dois lados da fronteira e a incorporação em suas estratégias de vida através de múltiplas modalidades (CARNEIRO FILHO; RÜCKERT, 2013).

As ameaças transnacionais têm gerado porosidade nas fronteiras do Estado, tanto do ponto de vista horizontal (diluição da ideia de separação entre assuntos internos e externos) como do ponto de vista vertical (em relação aos diferentes níveis de análise: segurança internacional, segurança nacional e segurança humana) (MEDEIROS FILHO, 2010).

Segundo Dorfman (2013:), as fronteiras brasileiras não aparecem hoje como uma questão de segurança nacional, mas de segurança pública. Tal percepção advém do fato que a fronteira é percebida como uma zona periférica problemática por onde adentram ilícitos que trazem problemas de segurança pública para as zonas próximas ao litoral, dado que a maior parte da população brasileira habita nas zonas urbanas próximas ao litoral.

Nesse contexto, a região amazônica torna-se reduto de difusão das redes de tráfico de narcóticos pelo mundo, a partir de redes que saem da Colômbia, Bolívia e Peru e atravessam as fronteiras Norte da Amazônia, local aonde a globalização não chegou de forma eficaz e ainda considerada pelo Estado brasileiro uma área de fronteira vazia, instável e facilmente cooptada por narcotraficantes, dada a sua vulnerabilidade (COUTO, 2013, p. 119).

Segundo Adriana Dorfman (2013), implícito nesse discurso está à criminalização da fronteira, uma reconfiguração das regiões fronteiriças como lugares do crime. Não obstante tal movimento teria a ver com o enfraquecimento da soberania estatal —por cima e por baixo, por agentes transnacionais (como no Amapá) e por grupos locais (como na fronteira gaúcha). Segundo a autora, os muros acionam fantasias: aquela do estrangeiro perigoso, causa dos males da nação; a fantasia da contenção diante das ameaças do mundo globalizado, numa tentativa de restabelecer a soberania estatal e a imaginação nacional em declínio; a fantasia de impermeabilidade: o muro explicita a separação entre o interior do exterior; onde se localizariam os perigos.

Não obstante, ainda que as fronteiras estejam vinculadas a uma agenda negativa das relações internacionais, estas também podem se constituir como pontos de contato entre as diferentes nações, oferecendo oportunidades de desenvolvimento da cooperação e da integração.

Como nas palavras de Grimson (2002), as zonas fronteiriças constituem a dimensão espacial onde os desafios e tensões entre a continuidade e a mudança se materializam de maneira mais aguda. Nesse sentido, essas áreas são atravessadas cotidianamente pelas relações com os países vizinhos, constituindo-se como um precioso campo de exploração das formas em que se imaginam e se desenvolvem as relações entre as sociedades no marco das políticas de integração.

Dessa forma, o aumento da preocupação com as fronteiras²⁷ no Brasil tem se articulado com maiores incentivos à cooperação, pois Brasília tem procurado cooperar com seus vizinhos amazônicos, essas ações tem se dado primordialmente na forma de ações conjuntas de combate ao narcotráfico nas regiões de fronteira como exemplos de ações nesse sentido, podemos citar as entre as forças aéreas do Brasil, Colômbia, Peru e Venezuela, cuja área de atuação está circunscrita à região amazônica: COLBRA, VENBRA e PERBRA. Estas visam estabelecer uma maior vigilância e controle dos espaços aéreos adjacentes às faixas de fronteira a fim de coibir a ação de grupos criminosos que se utilizam de aeronaves para transportar drogas, armas e munições.

Dessa maneira as regiões de fronteira constituem um *locus* único para se pensar a integração

Num momento em que a fronteira política, a integração infra-estrutural da América do Sul demanda ao mesmo tempo um olhar atento às relações fronteiriças do Brasil com seus vizinhos e a concepção de projetos equilibrados do ponto de vista da preservação ambiental, desenvolvimento econômico e controle político (VIZENTINI, 2003).

Nesse sentido, torna-se oportuno observar as tentativas de teorização acerca da cooperação transfronteiriça. Entretanto, não se pode perder de vista que estas têm se dado na forma de modelos teóricos²⁸ baseados nas teorias de regimes internacionais e cooperação.

Como os modelos para explicar a cooperação transfronteiriça em sua maior parte foram desenvolvidos a partir da realidade europeia, é importante expormos as diferenças entre esta e a América do Sul. No contexto europeu, a cooperação vem sendo uma ferramenta (em prol da integração da UE) no seio de políticas governamentais desde a segunda metade do século XX. Já na realidade sul-americana, a cooperação transfronteiriça foi impulsionada através de projetos de governos isolados a partir do último terço do século XX.

Para alguns autores a cooperação transfronteiriça referir-se-ia, apenas, ao nível subnacional, podendo ser entendida como —uma colaboração mais ou menos institucionalizada entre as autoridades subnacionais contíguas ao longo das fronteiras nacionais (PERKMANN, 2003, p. 156).

Carneiro Filho (2013) define cooperação transfronteiriça como um conjunto de ações implementadas por meio de propostas de atores de dois ou mais Estados nacionais, ações

²⁷ A política brasileira para as fronteiras no último ano foi destacamente a política de defesa mais importante no ano de 2012, no Brasil (VAZ; CORTINHAS, 2013).

²⁸ Os modelos teóricos encontrados para explicar a cooperação transfronteiriça referem-se, basicamente, à experiência europeia, porém, também há teorizações sobre o caso norte-americano, principalmente, sobre a fronteira dos Estados Unidos com o Canadá.

estas que irão gerar impactos nos diferentes lados do limite internacional de uma dada região transfronteiriça.

Contudo, Blatter (1997) argumenta que os estudos de caso mostraram muitas evidências de que a política transfronteiriça, e especialmente desenvolvimento institucional transfronteiriço, não pode ser plenamente compreendido apenas por uma abordagem focada na fronteira, tendo como principal hipótese que as inter-relações entre as arenas políticas são os principais fatores que influenciam o desenvolvimento institucional, oferecendo incentivos e restrições para atividades políticas e institucionalização.

Dessa forma, análises sobre cooperação transfronteiriça focadas unicamente nas fronteiras são insuficientes para explicar este processo à medida que este ocorre em um quadro mais amplo, onde as relações com outras arenas políticas podem existir como constrangimentos, obstáculos, mas também podem atuar como incentivos ou facilitadores da cooperação transfronteiriça (BLATTER, 1997).

Nesse sentido o autor demonstra como o desdobramento em outros níveis pode ser um facilitador para a cooperação transfronteiriça, como exposto no trecho abaixo:

Processos de integração continental são vistos como o fator dominante que estimulou as atividades transfronteiriças em nível subnacional, durante os últimos oito anos. Na Europa e na América do Norte tem havido uma espécie de multiplicação no desenvolvimento de edifícios transfronteiriços na região desde o final dos anos 1980. Este paralelo às discussões antes da introdução do mercado único na Comunidade Europeia em 1992 e os acordos de livre comércio na América do Norte (TLC 1989 e Nafta 1994). A importância do transbordamento da "idéia de integração" do continental para a arena transfronteiriça não pode ser superestimada como uma explicação sobre as atividades transfronteiriças. Ligações transfronteiriças mais velhas foram revigoradas e pela primeira vez receberam força política e financeira suficiente para cumprir alguns de seus objetivos (BLATTER, 1997, p. 160).

Dessa forma, notamos que o modelo teórico de Blatter tem ligações diretas com a teoria neofuncionalista, principalmente, com o processo de *spillover*. Por sua vez, Lawrence (2007) discorre que a cooperação transfronteiriça pode ser vista como resultado do processo de integração europeu, assim como as abordagens teóricas para a integração oferecem uma ferramenta para a análise da cooperação transfronteiriça. Existem duas grandes diretrizes da europeização ou integração - neofuncionalismo²⁹ e intergovernamentalismo liberal. O

²⁹Houve pelo menos um estudo recente de cooperação transfronteiriça testando o modelo neofuncionalista. Tannam, estudando cooperação transfronteiriça entre a Irlanda do Norte e a República, começou com uma hipótese neofuncionalista que os interesses econômicos comuns tenderiam a levar a cooperação transfronteiriça econômica. Alguns achados indicam o papel significativo para a Comissão e o forte envolvimento de atores não-estatais o que daria suporte a uma interpretação neofuncionalista, mas Tannam

neofuncionalismo vê o desenvolvimento institucional a partir do topo de competências supranacionais, como o transbordamento da cooperação econômica e social em instituições políticas, especificamente a secretaria do órgão supranacional, no caso da Comissão Européia.

Por outro lado, o intergovernamentalismo liberal vê o Estado como intermediário fundamental entre a Comissão e os regimes subnacionais, enfatizando a primazia permanente do Estado nas negociações e barganha para determinar a forma e o ritmo de integração europeia. O papel central do Estado é amplamente reconhecido, mas assim também é a necessidade de reconhecer que tem havido uma rearticulação geral dos níveis local, regional, nacional e supranacional de organização política na Europa (LAWRENCE, 1997).

Lawrence (1997) argumenta que as análises no nível macro da teoria tendem a trabalhar contra a possibilidade de explicar o trabalho de parcerias subnacionais. Além disso, com uma abordagem essencialmente institucional dos processos de cooperação transfronteiriça e as relações de interação de atores tendem a ser assumidas como resultado simples de negociação racionalista. Como tal, estas abordagens teóricas tendem a ser demasiado ampla e determinista para ser aplicado com sucesso na tarefa de investigação.

Blatter crítica as abordagens baseadas na teoria da escolha racional³⁰ para explicar a consecução de bens comuns em áreas de fronteira:

A rationalistic approach based on territorial interests that assumes that governments act as advocates of these “objective” interests within their territory is less and less appropriate for analysis of crossborder disputes. Knowledge, dominant problem definition, and solution models are crucial factors in explaining crossborder cooperation. In particular, new problem definitions have changed the policy character of many policy fields from interterritorial (re) distributive and competitive to interterritorial cooperative features (BLATTER, 1997, p. 155).

Desta forma, enfatizamos que a cooperação transfronteiriça oferece a oportunidade de cooperar com as áreas do outro lado da fronteira, o que resulta em menos dependência em relação ao centro. Deste modo a cooperação transfronteiriça promove a equidade, não só dentro de um país (centro-periferia), mas também entre os países, já que as áreas em ambos os lados da fronteira, vão ter a possibilidade de alcançar níveis semelhantes de desenvolvimento, que irá criar estabilidade, reduzindo os fluxos indesejados da periferia para o centro (capital, mão de obra qualificada) e entre países (contrabando, migração).

conclui sugerindo que o neofuncionalismo, como uma grande teoria, deveria ter fornecido um ajuste melhor do que ele fez na prática (BLATTER, 1997).

³⁰ A Teoria da Escolha Racional pressupõe uma concepção instrumental de racionalidade na qual os indivíduos são julgados como maximizadores de sua própria utilidade, considerada de modo formalmente previsível (GREEN; SHAPIRO, 2000: 155).

A cooperação transfronteiriça está diretamente ligada a uma das características mais visíveis de um Estado nacional: fronteiras. Portanto a cooperação fronteiriça pode ser o ponto de partida para uma integração entre os países. Políticos que visam à integração de uma determinada região podem promover a cooperação transfronteiriça, a fim de iniciar um processo de integração. Porém, as regiões fronteiriças envolvidas em cooperação transfronteiriça não são apenas pontos de partida da integração, pois eles também são os primeiros beneficiários da integração (WALLE, 2000).

Ademais a cooperação transfronteiriça pode ser utilizada como ferramenta para a construção de confiança entre países anteriormente envolvidos em conflitos armados. O aumento dos contatos pode ajudar a reconciliar e reduzir as tensões e desconfiança, e, assim, promover a estabilidade na região. Pode também contribuir para a proteção das minorias étnicas e nacionais e dos direitos humanos (WALLE, 2000).

Assim, com base nas considerações acima acerca da cooperação transfronteiriça podemos argumentar que as abordagens macro teóricas que explicam a cooperação e regimes internacionais, também, podem ser úteis para explicar a cooperação transfronteiriça, tendo em vista que este fenômeno está intimamente ligado ao que acontece em outras arenas políticas.

Contudo, pontuamos que as teorias que versam sobre regimes e cooperação nos levariam a compreensão limitada da cooperação transfronteiriça, principalmente, no que se refere a assuntos de segurança e defesa. Dessa forma, acreditamos ser necessária uma síntese teórica das concepções sobre regimes e cooperação, pois acreditamos que, somente, por meio dela seria possível compreender a complexidade da cooperação transfronteiriça em segurança e defesa.

Ademais, para entender regimes de segurança, também, se faz necessário teorias que dêem conta da explicação de dinâmicas regionais de segurança como é feito na próxima seção.

3.2 O Complexo Regional de Segurança da América do Sul

De acordo com Pagliari (2009), com o fim da Guerra Fria, ganhou força a ideia de que as relações passariam a ser mais regionalizadas, haja vista o término da rigidez bipolar. Destarte, organizações regionais já existentes, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), ou a Organização da Unidade Africana (OUA), quanto novas organizações surgiram para indicar o fortalecimento dos mecanismos regionais. Esta nova estruturação do sistema

internacional refletiu-se nos estudos de segurança, com a propagação de estudos regionais, na qual tem destaque a Escola de Copenhague.

Tendo em vista o contexto no qual se insere a Escola de Copenhague, confere grande relevância aos aspectos regionais de segurança, especialmente Barry Buzan³¹, um de seus integrantes mais destacados. Na obra *People, States and Fear*, Buzan (1983), ele desenvolveu conceitos que permitiram a criação de uma literatura dedicada ao estudo comparativo de dinâmicas regionais de segurança (TANNO, 2003).

Em *People State and Fear* e depois aprofundado em *Security a New Framework: for analysis*, Buzan e seus colaboradores desenvolveram a discussão acerca do conceito de segurança, defendendo a ampliação deste para além de uma visão tradicional. A ampliação do conceito de segurança é importante para entender os processos de “regionalização” em matéria de segurança e defesa, especialmente no espaço andino-amazônico.

Nesse sentido, o fim da Guerra Fria teve grande impacto nos estudos de segurança à prioridade da segurança militar diminuiu, estimulou o construtivismo e deu origem à prioridade da compreensão histórica das questões de identidade (BUZAN, 2002). As contribuições da Escola de Copenhague³² ganham destaque nesse cenário. O paradigma da segurança foi alargado a domínios como a política, a economia e ao meio ambiente, procurando fazer face à riscos e ameaças que passaram a trazer instabilidade aos Estados (GARCIA, 2006).

Dentro desta lógica observemos o conceito de Segurança para Barry Buzan:

É a condição necessária para permitir a sobrevivência e a convivência do indivíduo, que se satisfaz em cada cultura em conformidade com os mecanismos que a mesma estabelece para instaurá-la e protegê-la. Sendo assim, diferenciada a segurança externa, cuja competência é a defesa da soberania nacional e a defesa do território das ameaças externas, e a segurança interna, cuja competência é das forças policiais que devem manter a ordem pública e fazer respeitar o cumprimento das leis (BUZAN, 1983).

Entretanto, a diferenciação entre segurança externa e segurança interna tem tornado-se cada vez mais difusa devido à mudança na natureza das ameaças que tem adquirido um caráter mais societal e transnacional.

³¹ Barry Buzan é professor emérito de Relações Internacionais da London School of Economics . Foi uma das figuras centrais da Escola de Copenhague, com importantes contribuições para os estudos de segurança.

³² A Escola de Copenhague foi criada em 1985, com a finalidade de promover estudos para a paz, dessa forma, seu nome oficial é Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), o instituto constitui, atualmente, referência na área de segurança internacional. O início de seus trabalhos vincula-se tanto ao debate acadêmico da área dos anos de 1980, quanto aos anseios de repensar a inserção do continente europeu na ordem internacional no pós-Guerra Fria (TANNO, 2003).

Nesse sentido, Buzan, Waever e Wilde (1998) avançam com ideia de securitização, argumentando que ampliação do conceito de segurança estaria ligada a processos de construção de ameaças por meio de processos de securitização. Dessa forma, segurança é o movimento que transpõem a política para além das regras estabelecidas, enquadrando um assunto como uma categoria especial ou acima da política. Em teoria, qualquer assunto pode passar de não-politizado (o que significa que este não está posto no debate político) por politizado (a questão passa a ser parte da política pública, demandando decisões governamentais e alocação de recursos ou, mais raramente, alguma outra forma de governança comunal), e por fim securitizado (significando que passa a ser apresentado como uma ameaça existencial, necessitando medidas emergenciais e justificando ações fora dos limites normais dos procedimentos políticos³³). Assim como uma questão também pode passar pelo processo inverso, sendo dessecuritizada.

Tal perspectiva abre o escopo para que novos temas sejam tratados como questões de segurança, passando a abranger ameaças de natureza diversa, como as ameaças de caráter não-militar³⁴ que impactam nas estruturas e legitimidade dos Estados nacionais³⁵.

De uma maneira geral, o conceito convencional de segurança envolvia ameaças vindas de fora das fronteiras do Estado. No entanto nos países em desenvolvimento as novas ameaças são de um modo geral, geradas domesticamente e só ocasionalmente transbordam para Estados vizinhos (AYOOB, 1995³⁶; BUZAN, 1991³⁷ apud SENHORAS, 2009).

Segundo Herz (2004), a violência, os refugiados e as epidemias que acompanham a falência das estruturas estatais adquirem uma dimensão regional na medida em que transbordam através das fronteiras nacionais. A contribuição de atores regionais - organizações regionais coalizões ou potências regionais - é considerada fundamental. Países como o Brasil, a Nigéria ou organizações, como a União Africana e a Associação de Nações

³³ O sucesso de uma iniciativa de securitização não depende, todavia, apenas do esforço dos agentes: é preciso que a questão apresentada seja reconhecida socialmente como uma ameaça à segurança. Para tanto, é indispensável que existam significados intersubjetivamente partilhados entre os responsáveis pela formulação em implementação da sua agenda (TANNO, 2003).

³⁴ Na obra *Security: a New Framework for Analysis*, Buzan, Waever e Wilde (1998), elencam cinco setores onde poderia haver processos de securitização, sendo estes: o setor militar; setor ambiental; setor econômico; setor societal; e setor político.

³⁵ A visão de Barry Buzan e seus companheiros liga-se à corrente nova ou “abrangente” dos estudos estratégicos. Por outro lado, a visão tradicional crítica a expansão do conceito de segurança, argumentando que esta ampliação progressiva dos assuntos tratados poria em perigo a coerência intelectual dos estudos estratégicos, pois, ao se adicionar mais tópicos, acabaria por torná-lo vazio (RUDIZT, 2005).

³⁶ AYOOB, Mohammed. *The Third World Society Predicament: State making, regional conflict, and the international system*. Boulder: Lynne Rienner, 1995.

³⁷ BUZAN, BARRY. *People, states & fears: na agenda for international security studies in the post-Cold War era*. London: Lynne Rienner Publishers, 1991.

do Sudeste Asiático, são considerados importantes aliados no enfrentamento das crises institucionais, de conflitos ou crises humanitárias.

Dessa forma, nota-se que a necessidade de análises regionais tornou-se um imperativo. Assim, Barry Buzan em parceria com Ole Waever avançou nos estudos de segurança regional em *Regions and Power: the structure of International Security*, com a proposição da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), o que teve grande impacto nos estudos de segurança.

Os autores chamam atenção para a territorialidade em questões de segurança, destacando que a maioria das ameaças políticas e militares viajam mais facilmente entre curtas distâncias do que longas, ou seja, insegurança está geralmente associada com proximidade. Da mesma forma, que a maioria dos Estados temem mais seus vizinhos do que potências distantes (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Nesse sentido, os atores enfatizam que segurança é um fenômeno relacional, o que faz com que o nível regional se torne primordial para compreender a segurança dos Estados.

Dessa forma, a abordagem dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) sugere um esquema analítico para estruturar análises de como problemas de segurança se entrelaçam em uma formação regional, na qual adjacência geográfica é o fator mais importante (REYNOLDS, 2009).

Todavia, Lake e Morgan (1997) chamam atenção para o fato de que enquanto a geografia liga a maior parte dos membros de um CRS, a realidade dos complexos mostra que frequentemente dentro deste há um ou mais membros significativo, tipicamente uma grande potência capaz de projetar força para além de sua região, relativizando as premissas geográficas do conceito.

Dessa forma, Morgan, citando David Lake sobre critérios de pertencimento a um CRS, para Lake, como um CRS resulta de externalidades relacionadas à segurança, condições importantes relacionadas à segurança que são impostas a alguns Estados por desenvolvimentos ou ações de outros Estados. Externalidades³⁸ que transbordam através das fronteiras. Aplicando esta lógica aos CRS, podemos argumentar que externalidades relacionadas à segurança são mais extensivas, constrangedoras, e duráveis entre os membros de um CRS do que com Estados externos ao CRS (MORGAN, 1997).

³⁸ Externalidades são custos (externalidades negativas) e benefícios (externalidades positivas) que não advêm, somente dos atores que as criam, estas também são conhecidas como efeito spillover ou efeito vizinhança (FUSFIELD, 1988, p. 17; CORNES; SANDLER, 1986 apud LAKE, p. 49).

A influência da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança se deve ao seu caráter inovador, pois mescla referências das mais distintas, como o construtivismo radical³⁹ e o neorealismo estrutural. Dos teóricos da Escola da Copenhague, Buzan é um dos que mais se aproxima das teorias e abordagens tradicionais das Relações Internacionais, em especial em sua Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, como Fuccille e Rezende destacam as principais concessões teóricas do autor:

Dentre os principais elementos de proximidade, destacamos: (1) o pressuposto de que os CRS se organizam em um ambiente anárquico. Esse elemento é importante, pois, ainda que relativizando a posição de Wendt (1992), que afirma que a anarquia é socialmente construída pelos Estados, os teóricos dos CRS partem da anarquia como ausência de um poder central, dialogando com o pressuposto inicial do realismo ofensivo de Mearsheimer (2001); (2) ainda que existam outras, o Estado continua sendo percebido como a unidade principal das relações internacionais. Mesmo que partam de um enquadramento mais amplo, que não necessariamente afirma que os Estados não são as unidades dominantes das relações internacionais, nas palavras de Buzan e Wæver (2003, p. 45, ênfase no original), “[é] perfeitamente possível que o mundo *seja* ainda largamente estatocêntrico, mesmo que o nosso enquadramento não o seja”. Essa relativização da abordagem construtivista é um aspecto importante para que os CRS sejam modelos teóricos para análises empíricas; (3) a percepção da importância das balanças de poder regionais para a análise dos cenários de segurança e de percepção de ameaças. Esse talvez seja o elemento primordial para aproximar a teoria dos CRS do realismo ofensivo. Esse é um dos aspectos que diferencia a teoria desenvolvida por Mearsheimer (2001) daquela capitaneada por Waltz (1979) – que considera apenas a balança de poder global para a definição das polaridades do sistema (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p. 80).

Assim, segundo os autores, um CRS é formado por um “conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente umas das outras” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 44).

David Lake e Patrick Morgan, com base nos termos de Buzan, ajustam o conceito de Complexo Regional de Segurança, pois acreditam que dessa forma este se ajustaria melhor a política internacional na visão dos autores.

³⁹ O enfoque construtivista está na conscientização humana e no seu papel nas questões mundiais. Os construtivistas argumentam que não existe uma realidade social externa objetiva. O mundo social e o político não formam uma entidade física ou um objeto material exterior à consciência humana. O sistema internacional não é algo que está “lá fora” como o sistema solar – não existe por conta própria, mas somente como uma consciência intersubjetiva entre as pessoas (JACKSON; SORENSEN, 2007, p. 341). Dessa maneira, para os construtivistas: (i) as relações humanas, inclusive as relações internacionais, consistem essencialmente de pensamentos e ideias e são as forças ou condições materiais; (ii) as crenças intersubjetivas (ideias, concepções, suposições etc.) comuns entre as pessoas constituem o elemento ideológico central focado pelos construtivistas; (iii) essas crenças comuns compõem e expressam os interesses e as identidades das pessoas como o modo que se concebem as suas relações; (iv) os construtivistas ressaltam os meios nos quais essas relações são formadas e expressas (JACKSON; SORENSEN, 2007).

We define a regional security complex as set of states continually affected by one or more security externalities that emanate from a distinct geographic area. In such a complex, the member are so interrelated in terms of their security that actions by any members are so interrelated in terms of their security that actions by any member, and significant security-related developments inside any member, have a major impact on the others (LAKE; MORGAN, p. 12).

Desta forma, como recurso analítico a estrutura de um Complexo Regional de Segurança se dá em função de:

Três tipos de relação: 1) a distribuição de poder entre os Estados da região (polaridade regional); 2) os padrões de amizade-inimizade entre os atores relevantes ao longo dos setores militar, político, social, econômico e ambiental (polarização); 3) relações de poder com atores externos à região, especialmente as grandes potências e superpotências (intrusão, overlay, dinâmicas interregionais e pré-complexos de segurança) (CEPIK, 2005, p. 4).

Em termos dos padrões de amizade-inimizade, os CRS podem ser classificados como formação de conflito, na qual a interdependência surge do medo, rivalidade, e da mútua percepção de ameaça; regime de segurança, onde os Estados ainda se tratam como potenciais ameaças, mas estabelecem arranjos para reduzir o dilema de segurança entre eles; e comunidade de segurança, no qual os Estados não esperam mais ou se preparam para usar a força em suas relações (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998) ⁴⁰.

Amitav Acharya (2007) chama atenção em relação a alguns pontos referentes aos padrões de amizade-inimizade:

The conceptualization of regional dynamics found in the two volumes is not without problems. The Waeverian constructivist façade of RSC sits uneasily atop its “Buzantine” neorealist foundation. Geography and geopolitics still rule. Although regions change, they cannot change too much. It would be extremely rare for an RSC to travel the distance from being anarchic (conflict formation) to becoming a security community (Buzan and Waever, 480). What then are we to make of the transformations in EU-Europe and to lesser extent in South Asia and The Southern Cone? Norms have no place in RSCT. The role of regional security as agents of transformation gets limited attentions. As such, the line between regional security complex theory and neorealism becomes blurred. Regions and Power even offers to make RSCT the “fourth tier” of neorealism, provided the latter can “accept the importance of the regional level and its distinct shaping effects” (Buzan and Waever, 481-82) (ACHARYA, 2007, p. 636).

⁴⁰ A classificação em torno de padrões de amizade de um Complexo Regional de Segurança é baseada na abordagem construtivista de Alexander Wendt de formação de identidades. Para Wendt (1999) são possíveis três formas de relacionamento: *padrão de relacionamento hobbesiano*, caracterizado pela instabilidade devido ao princípio da rivalidade; *padrão de relacionamento lockeano*, onde há convivência de momentos de estabilidade e instabilidade em função do princípio da competição; e por fim o *padrão de relacionamento kantiano*, sendo caracterizado pela estabilidade devido ao princípio da cooperação.

Como pondera Marianne Stone (2009), as questões que podem interferir nos padrões de amizade e inimizade variam desde ideologia, território, linhas étnicas, até precedentes históricos.

No que concerne a polaridade dentro de um CRS, os autores identificam duas possibilidades: padrão e centrado: Nos CRS padrão, não há a presença de uma potência global, sendo o poder definido em termos da polaridade regional. Já nos casos de CRS centrados podem ter três configurações: (1) unipolares, sendo o pólo uma grande potência; (2) unipolares, sendo o pólo uma superpotência; (3) centrados, mas integrados por instituições, e não potência regional. Entretanto, poderia haver uma quarta possibilidade, (4) quando há um CRS centrado unipolar, mas a potência regional não é uma grande potência no nível global (BUZAN; WAEVER, 2003; FUCCILLE; REZENDE, 2013).

Para Raimo Väyrynen (2003), podemos argumentar que CRS tendem a evoluir para sistemas cooperativos, sendo assim, a integração regional é tendência dominante, mais do que formas conflitivas⁴¹. Para Patrick Morgan (1997) têm proliferado sugestões de como Estados podem melhor manejar a política internacional para obter ordem e segurança, as quais colocadas juntas, na forma de tipos ideais, parecem ser aplicáveis aos CRS, sendo estas: integração; comunidades de segurança pluralísticas; segurança coletiva; concerto de grandes potências; e balanceamento regional. Contudo, a tendência dominante aponta no sentido de formas colaborativas.

Alguns complexos regionais podem ter a formação de subcomplexos, por conta de dinâmicas de segurança sub-regionais distintas, como ocorre no Complexo Regional de Segurança da América do Sul, sendo este, dividido em dois subcomplexos o do Cone Sul e o Andino, tal diferenciação chega a ser feita por Buzan e Waever, tratando-os como dois subcomplexos bem delimitados.

O Complexo Regional de Segurança da América do Sul foi classificado por Buzan e Waever como um Complexo padrão, e em termos de padrões de amizade-inimizade, como regime de segurança (CEPIK, 2005). Contudo, devido à heterogeneidade do subcontinente é possível fazer uma diferenciação entre Cone Sul (regime de segurança) e Andes (formação de conflito) (BUZAN; WAEVER, 2003; SENHORAS, 2009).

O mapa abaixo mostra a configuração dos Complexos Regionais de Segurança nas Américas. Dessa forma, podemos ver cartograficamente como se daria as linhas de separação em os complexos nas Américas.

⁴¹ Nesse sentido ver a obra de Mohammed Ayoob (1999).

Ademais os autores chamam a atenção para os fatores que influenciariam o futuro do CRS da América do Sul, sendo estes o futuro do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Guerra às Drogas, assunto que se relaciona diretamente com a presença dos Estados Unidos na região.

Não obstante a profundidade da penetração dos Estados Unidos na região tem sido constante, embora, seja mais concentrada na parte norte da América do Sul. Nesse sentido, para Buzan e Waeber, a presença dos Estados Unidos na região é vista como uma presença adjacente, uma vez que não existe muito a opção de uma balança de poder livre da presença estadunidense no CRS sul-americano, no que poderia ser localizado como um supercomplexo de segurança. Nesse sentido, a proximidade dos EUA faz com que os níveis inter-regional e global, de intervenção dos EUA na região, se fundam. É, portanto, uma relação de penetração, e não de sobreposição (BUZAN, WAEVER, 2003; PAGLIARI, 2009; FUCCILLE, REZENDE, 2013). Ademais, devemos observar que a presença dos EUA na região é oscilante, estando relacionada às prioridades estratégicas norte-americanas.

Ressalta-se que no atual momento da política internacional o envolvimento prioritário dos EUA têm se dado em outros cenários regionais e há uma perda de importância estratégica em termos de agenda de segurança da América Latina como um todo. Ao longo do período, houve crescente des-institucionalização das relações interamericanas, com esvaziamento do conteúdo e da forma, o que levou a uma percepção algo paradoxal de desengajamento e priorização de laços bilaterais bastante seletivos por parte de Washington (VILLA, 2009 apud CEPIK; ARTURI, 2011).

Esta conjuntura é positiva para a região, pois permite maior espaço para a construção de regimes sub-regionais que atendam as demandas específicas dos atores regionais e, também, propicia a emergência de potências regionais.

Dessa forma, em leituras recentes sobre a configuração do CRS da América do Sul apontam que este teria sofrido alterações desde a interpretação de Buzan e Waeber, basicamente, no que tange a polaridade na região. Fuccille e Rezende defendem que o CRS sul-americano teria tornado-se centrado, com o Brasil como potência unipolar, conseguindo dominar a região. Os autores argumentam que o protagonismo exercido pelo Brasil na criação da União dos Países Sul-Americanos (Unasul) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), exercendo sua hegemonia regional⁴² via institucionalização e agregação para um

⁴² Aqui os autores se referem à hegemonia regional nos termos de Mearsheimer, segundo o qual devido ao fato de uma hegemonia global ser demasiadamente dispendiosa não seria possível para um Estado constituir-la,

processo de integração regional (FUCCILLE; REZENDE, 2013). Posto desta maneira é interessante notar que tal situação exemplificaria a construção de uma ordem hegemônica no subcontinente, com características que mesclam a concepção de Hegemonia Regional de Mearsheimer e a Teoria da Estabilidade Hegemônica.

Contudo, tal visão não é consenso entre os estudiosos das relações de segurança na América do Sul, para Elói Senhoras, a liderança brasileira ainda seria titubeante não chegando a acarretar mudanças estrutura do CRS Sul-Americano que ainda seria caracterizado por uma multipolaridade estável ou de baixa pressão. Nesse sentido, para o autor, o Complexo Regional de Segurança da América teria um *Núcleo duro*, composto por Brasil e Argentina que se consolidaram historicamente como os dois principais países que disputam o papel de líder regional; *Círculos concêntricos próximos*, compostos por Venezuela, Colômbia, Peru e Chile, países que têm capacidades estratégico-militares para desafiar o núcleo duro; e *Círculos concêntricos distantes*, compostos por Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador que têm funcionado como *estados-tampões*. Ademais, para o autor, a Guiana e Suriname seriam *estados-marginais*, por conta do relativo isolamento geográfico e cultural (SENHORAS, 2009).

3.2.1 Padrões de segurança no Complexo Andino-Amazônico

A América do Sul tem se constituído no último século como uma zona de paz, ou seja, a região se caracteriza pela ausência de guerras. Porém, se olharmos para a região considerando outros fatores que não apenas as guerras interestatais, veremos que o subcontinente não pode ser considerado tão pacífico. Como expõem Cepik e Arturi (2011: 654): “embora a América do Sul seja caracterizada por uma baixa incidência de guerras interestatais, a região não pode ser considerada uma zona de paz, mas, ao contrário, uma região de insegurança e violência regular”. De acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Banco Mundial, a América do Sul está entre as regiões mais violentas do mundo, sendo superada apenas pelo Caribe e Sudoeste Africano (MEDEIROS FILHO, 2010b).

Dessa forma, ao analisarmos os problemas de segurança da região, e aqui com ênfase no espaço andino-amazônico, observamos que padrões de interdependência podem ser claramente identificados, principalmente os que se relacionam ao narcotráfico e suas

assim seria possível, apenas, ser a potência hegemônica no seu continente, ou seja, um *hegêmona regional* (DINIZ, 2006).

conexões com o conflito colombiano, pois, os países da região, mesmo que em diferente grau sofrem com efeitos de tal crise, além, de interferir nos padrões de amizade-inimizade dos países da região.

A região andino-amazônica apresenta um alto grau de interdependência em relação aos padrões de segurança entre os países amazônicos. Ademais, as particularidades geográficas da Amazônia oferecem facilidade para a prática de atividades ilícitas que se utilizam de rotas aéreas, terrestres e fluviais clandestinas para transportar drogas, armas e munições⁴³.

Além das condições geográficas propícias, a ausência do Estado neste espaço é regra entre os países amazônicos, abrindo maior espaço para a prática de ilícitos, como o narcotráfico, bem como a atuação de grupos guerrilheiros.

As dinâmicas de segurança da região também são fortemente impactadas por desdobramentos globais, como mudanças na agenda de segurança norte-americana. Dentro do contexto da ampliação do conceito de segurança, novas fontes de insegurança foram incorporadas às tradicionais, bem como novos e distintos atores passaram a ser relevantes para essa nova configuração da segurança global. Assim, os novos desafios que se delineavam foram chamados de “novas ameaças”, expressão que foi cunhada, já no período pós-Guerra Fria, para designar fenômenos ou ameaças de caráter não-militar que desafiam ou criam problemas para a segurança dos Estados. Dentre esses fenômenos podemos destacar terrorismo, tráfico de drogas, pobreza extrema, crescimento populacional desordenado e a questão ambiental (SANTOS, 2004).

Nesse sentido, o tráfico internacional de drogas ganhou destaque na agenda de segurança dos Estados Unidos, embora tal processo de securitização já tivesse se iniciado nos anos de 1970, na administração Nixon (1969-1974), traduzindo-se na chamada Guerra às Drogas.

Dessa maneira, a pressão norte-americana aos países produtores, Bolívia, Colômbia e Peru, cresceu longo da década de 1980, exacerbando-se nos anos de 1990. Dessa forma, o surgimento de uma doutrina mais repressiva a respeito das drogas nos Estados Unidos foi o elemento central da incorporação do narcotráfico à agenda de segurança sul-americana. A

⁴³ O tráfico de armamentos na fronteira norte brasileira deslocaria primordialmente fuzis, pistolas e cartuchos com destino à Colômbia, passando pelo território brasileiro em pelo menos três grandes rotas mundiais: Roterdã-Suriname-Colômbia, Panamá-Paraguai-Colômbia e China-Colômbia. E em menor volume também abastecem a Venezuela. Em relação aos narcóticos, estes são produzidos na região andina e exportados para os grandes mercados consumidores dos Estados Unidos e Europa, sendo os territórios brasileiro e venezuelano utilizados como rota ou plataforma de exportação das drogas, sobretudo, sobretudo cocaína e maconha (CARDOSO, 2010).

partir da política norte-americana, os países da região passaram a securitizar o tráfico de drogas e criaram programas nacionais de erradicação, interdição, apreensão e redução de demanda (CEPIK; ARTURI, 2011).

O então presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan (1981-1989) afirmou que a cocaína era o principal inimigo de todo o continente americano. Esse seria um mal que deveria ser combatido em todo o continente, dessa forma, as políticas estadunidenses foram de controlar a oferta que adivinha principalmente dos países andinos, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, pressionando esses países por meio da Política de Certificação⁴⁴.

Contudo, o combate a produção de folha de cocaína na região andina mostrou resultados problemáticos à medida que o sucesso das fumigações na Bolívia e Peru levou ao deslocamento desses cultivos para a Colômbia, assim não houve sucesso na meta norte-americana de diminuir a oferta, levando a adoção de políticas mais duras para a região.

Não obstante, a questão das drogas se funde com a fragilidade estatal dos países andinos, em especial no Estado colombiano, pois este enfrenta um conflito de baixa intensidade interno⁴⁵ que se prolonga a várias décadas.

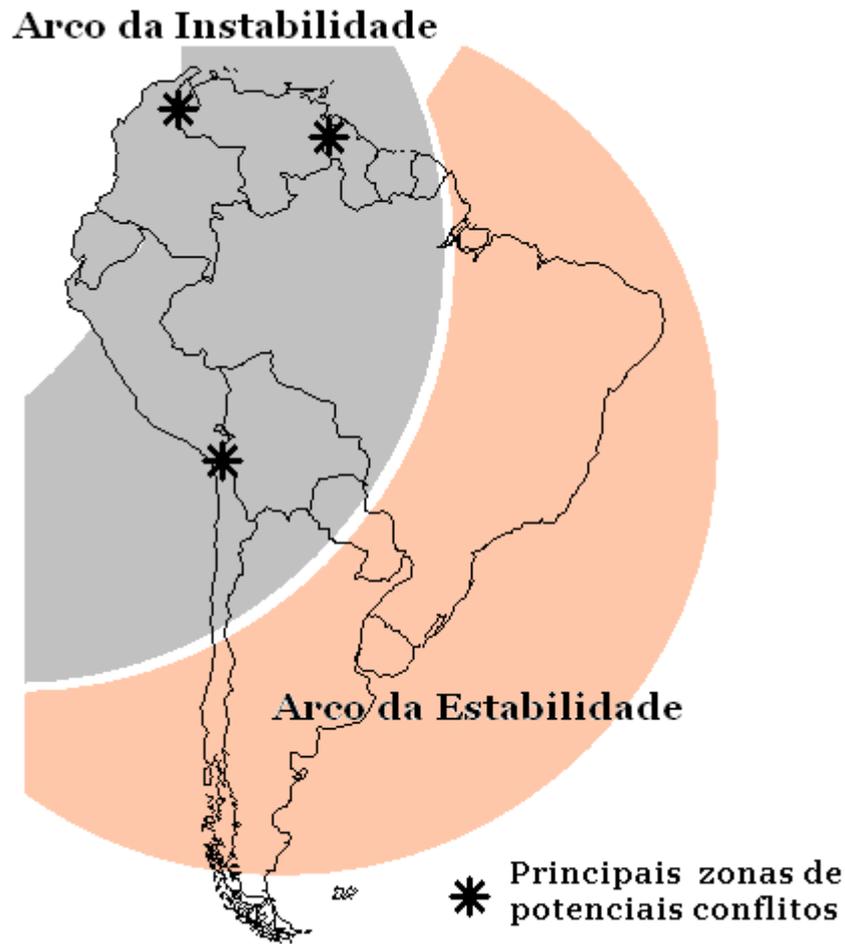
A instabilidade na região andina foi exacerbada durante a década de 1990, devido a várias crises institucionais nesses países, bem como o acirramento do conflito interno na Colômbia, como argumenta Arlene Tickner (2001): “since the early 1990s, all of the Andean nations have undergone varying degrees of weakening state structures, and the efficacy and credibility of their political institutional compounded even further by chronic downturns and crises”.

A instabilidade na região andina levou que autores como Hector Saint-Pierre fizesse uma clara distinção entre os padrões de segurança do Cone Sul e dos Andes, em relação à estabilidade das sub-regiões, como pode ser observado na figura abaixo.

⁴⁴ Anualmente é apresentado o *International Narcotics Report* que avalia a atuação e a cooperação de outros países e concede-lhes ou não um certificado positivo. A não certificação significa exposição e estigmatização mundial e interrupção de programas bilaterais de combate ao narcotráfico (CASTRO 2003).

⁴⁵ A Colômbia nas últimas décadas se caracterizou por ser um Estado frágil; sua construção é marcada por guerras civis e disputas políticas violentas, como a denominada La Violência (1948-1958), entre governo e forças sociais. Os embates se deram entre membros de dois partidos colombianos, os quais também lutaram contra os guerrilheiros dos recém formados grupos paralelos. Em razão do caráter militar do conflito político, o país tem graves problemas, como a desintegração nacional ocasionada pelo controle de partes do território por grupos paramilitares (TEIXEIRA JÚNIOR; NOBRE, 2010).

Figura 1: Arcos da América do Sul



Fonte: MEDEIROS FILHO, 2010

Entretanto, a instabilidade na região andina não se refere apenas a fragilidade institucional de alguns países, bem como as desconfianças entre estes e zonas potenciais de conflitos territoriais clássicos, como exposto no mapa acima. Dessa forma Medeiros Filho sugere:

Em tal ambiente, a percepção conspirativa ainda serve de bússola às decisões militares, sugerindo, de forma recorrente, a ideia de corrida armamentista no subcontinente. A instabilidade política do canto noroeste do subcontinente tem-se constituído forte pretexto para a manutenção da perspectiva clássica de defesa territorial entre os militares da região. Essa porção do subcontinente constitui o chamado “arco da instabilidade” e é formado por países que enfrentam instabilidades políticas provocadas pela forte presença norte-americana e pela forte presença de grupos insurgentes na região (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 12).

A situação de desconfiança e potenciais conflitos⁴⁶ entre os países andinos constituem, para David Mares, de um estado de quase-guerra como uma “paz violenta”, onde se atua por meio da lógica da barganha através do uso controlado da força. Porém, nesse contexto há a possibilidade de que erros de cálculo e percepções de incertezas convertam essa barganha militarizada em uma guerra entre Estados (MARES, 2011 apud CEPIK; ARTURI, 2011; ALSINA JR. 2010)⁴⁷.

Em relação à presença militar norte-americana na região andina, a administração Clinton (1993-2001) representou um momento de decisão principalmente no que se refere às relações entre Colômbia e Estados Unidos. De acordo com Villa e Ostos: “é um momento onde se acumulam as tensões, mas também aquele em que começa a estabelecer as bases para outro de cooperação diplomática irrestrita” (VILLA; OSTOS, 2005, p. 3).

Este processo levou a proposta do Plano Colômbia em 1999, e aprovado pelo Congresso norte-americano em 2000.

O Plano Colômbia, que, segundo o próprio governo colombiano, representaria uma espécie de Plano Marshall de ajuda econômica e social destinado às zonas rurais afetadas pelo conflito. Essa iniciativa seria conduzida com apoio do governo norte-americano, o qual durante os primeiros meses da presidência de Pestrana manteve um intercâmbio de visitas de funcionários de alto escalão de ambos os governos.

A estratégia antinarcóticos colombiana dividiu-se em três fases. Primeiro no Sul, nos departamentos de Putumayo e Caquetá, depois no centro e sudeste, por fim, todo o país. A meta era a erradicação de cultivos de coca e papoula até 2005.

O Plano Colômbia gerou diversas críticas entre as quais podemos destacar: enfoque militar exagerado; forte peso da visão dos EUA; falta de concertação entre atores-chaves da sociedade colombiana; ausência de dimensão social; falta de perspectiva regional e possibilidade de expandir a crise para os vizinhos do conflito; assistência militar que poderia acirrar a guerra, produzir maior deslocamento forçado de populações e urbanizar o conflito, uma vez que a guerrilha buscava as cidades para compensar a inferioridade no campo; vinte anos de fumigações não eliminaram os cultivos, mas, sim, os deslocaram para zonas ecológicamente mais frágeis; o não funcionamento do Plano poderia ser pretexto para intervenção internacional; perda de confiança das FARC no processo negociador da paz; a

⁴⁶ As zonas de potenciais conflitos referem-se a disputas territoriais, sendo estas: a disputa entre Chile, Peru e Bolívia; as cercainhas do lago Maracaibo entre Venezuela e Colômbia; a região de Essequibo entre a Venezuela e a Guiana; e Equador e Peru.

⁴⁷ MARES, David. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York, Columbia University Press, 2011.

concentração de esforços na Colômbia suscitou apreensão quanto aos programas antidrogas nos vizinhos; ONGs criticaram a vinculação das Forças Armadas à luta antidrogas (CASTRO, 2003).

A iniciativa dos EUA do Plano Colômbia admite simultaneamente um arcabouço geral dentro dos termos da Organização dos Estados Americanos (OEA), controverso por sua natureza claramente interna, e um relacionamento bilateral de segurança entre os EUA e o governo colombiano. As iniciativas de expandir esta ação em termos de uma cooperação sub-regional têm encontrado resistências, com base no entendimento de que o apoio ao governo da Colômbia numa questão interna não admite este tipo de exercício.

Todavia, aqui se coloca a questão de qual seria o papel das Forças Armadas na região. Assim, ainda que por pressão norte-americana houve a readequação de algumas das Forças Armadas da região para o combate a ameaças irregulares, sendo o caso mais evidente a Colômbia, onde a diferenciação entre atuação das Forças Armadas e Forças Policiais foi dissolvida, com a especialização da maior parte de suas unidades militares para o combate ao narcotráfico e à guerrilha. Entretanto, tal enquadramento é tratado de maneira diversa pelos diferentes países da região e por suas unidades castrenses, muitas das quais são bastante reticentes a qualquer alteração que deprecie a sua função primordial de defesa contra inimigos externos tradicionais. O Exército Brasileiro, por exemplo, é bastante resistente a qualquer transformação em sua estrutura e doutrina que venha a alterar o perfil da instituição de uma força de defesa da soberania nacional contra inimigos tradicionais para uma espécie de “guarda nacional”, com funções de combate interno. Alterações nesta direção são interpretadas pela caserna brasileira como fruto da pressão norte-americana com intuito de fragilizar militarmente os países da região para permitir uma futura intervenção sobre a Amazônia (SANTOS, 2004; SANTOS, 2009) ⁴⁸.

Ademais, o Exército Brasileiro não acredita que o aparelho militar seja o instrumento mais eficaz para combater o tráfico. Em segundo lugar, por temer o poder de corrupção das organizações criminosas que controlam a fabricação e venda de drogas (MARQUES, 2007). Nesse sentido, o Brasil rejeitou a proposta norte-americana apresentada em 2003 na OEA ⁴⁹

⁴⁸ A visão do Exército Brasileiro é que a principal ameaça à Amazônia seria de caráter tradicional, sendo esta pautada na “cobiça internacional” pela floresta, portanto, o risco seria de uma possível invasão da Amazônia por uma potência.

⁴⁹ A Conferência Especial sobre Segurança (OEA / Ser.K / XXXVIII. CES/DEC.1/03 rev. 1), realizada na Cidade do México em outubro de 2003, resultou na Declaração sobre Segurança nas Américas, onde se reconhece que “os Estados do Hemisfério, enfrentamos ameaças tradicionais à segurança e as novas ameaças, preocupações e outros desafios que, em virtude das suas características complexas, determinam que a segurança tenha um caráter multidimensional” (Preâmbulo). Mais especificamente, “as novas ameaças, preocupações e outros desafios são problemas intersetoriais que requerem respostas de aspectos múltiplos por

que propunha a cooperação entre as Forças Armadas e policiais no combate às drogas, terrorismo e migração (VILLA; VIANA, 2010).

Não obstante a Colômbia, com a adesão integral à estratégia estadunidense, converteu-se no principal aliado dos EUA na região, sendo um dos maiores receptores de ajuda militar do país no mundo (URIGÜEN, 2005).

A assistência estadunidense consistia em recursos destinados, principalmente, a erradicação de cultivos de coca, interdição de drogas, promoção de formas de desenvolvimento alternativo, equipamento e treinamento das forças de segurança, governança local e assistência aos grupos economicamente mais vulneráveis. Os recursos na área militar objetivam fortalecer a capacidade de ação contra a guerrilha, como parte do combate ao terrorismo, e ampliar a presença no território nacional. Por outro lado, são destinados fundos para programas, *Nonproliferation, Anti-terrorism, Demining and Related Programs* (NADR) na área de iniciativas anti-sequestro e contrabando fronteiriço de armas pequenas. A partir de 2008 é implementado o programa de Controle de Narcóticos e Fortalecimento da Lei (Incl), e aumentam os recursos para o Fundo de Suporte Econômico (ESF), ambos concentrando seu foco no combate ao tráfico de drogas e apoio ao desenvolvimento em áreas de conflito (AYERBE, 2009).

Em decorrência dos impactos do Plano Colômbia, e do deslocamento de cultivos de coca para os países vizinhos como Peru e Bolívia, onde havia a preocupação de preservar os avanços alcançados nesses países, no início do governo Bush foi abandonado o enfoque bilateral na guerra às drogas na região andina, com a proposta da Iniciativa Regional Andina (IRA), a preocupação era evitar a expansão do narcotráfico para países vizinhos, além disso, houve a preocupação em evitar um desequilíbrio militar na região.

Dessa forma, a IRA procurou distribuir de maneira mais equilibrada a ajuda norte-americana entre assuntos sociais, como democracia, direitos humanos e desenvolvimento.

É oportuno destacar que após os atentados de 11 de setembro, a postura militar norte-americana sofreu grandes transformações. De acordo com Araújo Jorge, “os desafios à segurança nacional ficaram mais claros e foram mais bem entendidos” (ARAÚLO JORGE, 2009, p, 74), trazendo consequências diretas para a região andino-amazônica, com a associação do tráfico de entorpecentes ao terrorismo. Assim, a guerra às drogas passou a significar também guerra ao terrorismo.

diferentes organizações nacionais e, em alguns casos, parcerias entre governos, setor privado e sociedade civil, todos atuando de forma apropriada de acordo com as normas e princípios democráticos e as disposições constitucionais de cada Estado (VILLA; VIANA, 2010).

A mudança conceitual levou ao entendimento de que a narcoguerrilha também daria espaço ao narcoterrorismo. A partir de então, tanto Washington quanto Bogotá começariam a pressionar os demais países andinos, assim como o Brasil, para que classificassem grupos como as FARC como terroristas (VILLA;OSTOS, 2005).

A crescente militarização do conflito provocou repercussões nos países vizinhos, mesmo que em diferentes graus, além de problemas diplomáticos entre estes.

Como as zonas de fronteiras se caracterizam por serem regiões afastadas dos centros dos países amazônicos, havendo maior contato entre essas comunidades do que com suas capitais. No caso colombiano, onde as fronteiras mais problemáticas são as com a Venezuela e Equador, sendo estas fronteiras mais povoadas, os impactos da crise colombiana tem repercussões diretas em seus territórios, atividades como: cultivos ilícitos de coca; processamento e tráfico de drogas; disputas territoriais entre grupos ilegais armados; embates entre militares e guerrilheiros; tráficos de armas, pessoas e insumos químicos; contrabando de gasolina; etc. Além disso, essas regiões convivem com fumigações de produtos químicos e deslocamentos forçados de populações (SANTOS, 2010).

No caso do Equador, o mais afetado e vulnerável ao conflito vizinho, em parte, devido à sua capacidade mais limitada de resposta, os impactos são nitidamente percebidos, a relação com o narcotráfico tem claras implicações em seu território. Como consequência, na década de 2000, mais precisamente com os desdobramentos do Plano Colômbia, a região se transformou no local de origem de diversas crises político-diplomáticas entre os governos dos dois países, que passaram a divergir sobre as visões e as estratégias em relação ao conflito colombiano e ao narcotráfico (SANTOS, 2010).

Ademais, o governo colombiano denuncia que as guerrilhas também utilizam o território equatoriano para preparar ataques às forças públicas colombianas, como ocorreu no ataque das FARC, em junho de 2005, a base militar colombiana de Teteyé, Putumayo. A maior presença desses grupos em território equatoriano, especialmente das FARC, deve-se ao deslocamento do conflito colombiano para a região sul da Colômbia, onde tem-se concentrado a maior parte das ações do Plano Colômbia (SANTOS, 2010).

No território venezuelano, os impactos são diversos, como atuação de paramilitares, guerrilheiros e narcotraficantes, envolvidos em atividades como o contrabando de gasolina e outras mercadorias, o tráfico de armas e a produção e comércio de drogas. Esses grupos protagonizam disputas e alianças por territórios, por domínio de zonas de cultivo de coca e de produção de cocaína, pelo controle de rotas dos tráficos de drogas e de armas, combustíveis e outros. As guerrilhas também utilizam esses espaços fronteiros para coordenarem seus

ataques contra o Estado colombiano. A atuação das forças públicas militares, principalmente colombianas contra esses grupos ilegais armados completa o cenário dessas fronteiras. Seja qual for o tipo de confrontação, as consequências sobre as populações locais são recorrentes, com inúmeras violações de direitos humanos e deslocamentos forçados de populações. Os deslocamentos para a Venezuela trazem graves consequências ao país, que, impossibilitado de dar refúgio a toda enormidade de colombianos deslocados, passa a conviver com problemas institucionais, políticas públicas sobrecarregadas, militarização da vida social nas fronteiras e xenofobia de determinados grupos sociais em relação aos colombianos (SANTOS, 2010).

O conflito colombiano e a postura de Bogotá, em quanto ao combate deste, com forte ligação aos Estados Unidos levou a deterioração das relações com a Venezuela que tem se posicionado firmemente contra essas políticas, causando recorrentes crises diplomáticas, pois o governo colombiano acusa Caracas de apoiar e receber guerrilheiros em seu território, levando a uma polarização na região (VILLA; OSTOS, 2005).

O ápice da crise entre Colômbia e seus vizinhos viria em 2008, quando o exército colombiano bombardeou um acampamento da guerrilha em solo equatoriano, sem o conhecimento e o aval do governo equatoriano. Essa operação militar matou Raúl Reyes, alto comandante das FARC e mais 22 pessoas. O governo colombiano alegou que agiu de acordo com as teses da segurança preventiva, da legítima defesa e da co-responsabilidade internacional contra atores terroristas que utilizavam o território equatoriano para atacar a Colômbia.

Como resposta, Equador e Venezuela romperem relações diplomáticas com a Colômbia, sendo as relações com Quito⁵⁰ restabelecidas em 2009, e com Caracas em 2010, por meio de negociações no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

Dessa maneira, a fronteira com Colômbia converteu-se no principal foco da política de defesa equatoriana o que levou o país a incrementar os gastos militares, modernizar os sistemas de defesa do país, e aumentar o efetivo militar equatoriano nas fronteiras com a Colômbia que passou de 500 para 5.000 homens.

Em relação aos impactos políticos desta ação Pagliari destaca que:

A invasão do território do Equador, por parte da Colômbia, para captura de guerrilheiros em 2008, e a assistência militar entre Equador e Venezuela contra a

⁵⁰ No caso do Equador, estas foram restabelecidas sem que as condições equatorianas fossem atendidas. As demandas equatorianas eram 1) Colômbia deve abandonar sua campanha de vincular o Equador e suas autoridades com as Farc; 2) deve aumentar a presença de força pública na fronteira; 3) deve facilitar a informação requerida sobre a incursão de 1 de março; 4) entregar as informações sobre os computadores encontrados em Angostura; 5) deve realizar uma contribuição a ACNUR para a assistência aos milhares de refugiados colombianos em território equatoriano (MRE-ECUADOR 2008).

Colômbia em decorrência dessa situação, além dos acordos de cooperação militar da Venezuela com Bolívia e Cuba, ressaltam as discrepâncias de posições entre o governo venezuelano e colombiano. Enquanto a Colômbia, especialmente a partir do governo Uribe, executa uma política em consonância com a estratégia dos Estados Unidos na região, a Venezuela, sob o governo Chávez, se opõe frontalmente à política norte-americana (PAGLIARI, 2009, p. 13).

Nesse sentido, no que se relaciona aos temas de segurança e defesa, as relações entre Colômbia e Equador, que historicamente se desenvolveram em parâmetros de amizade e cooperação, têm passado por sucessivas crises. Note-se que, na década de 1990, esses países chegaram a criar uma instância político-militar, a Comissão Binacional Fronteiriça (COMBIFRON), com objetivo de consolidar uma relação de confiança em torno da agenda de segurança e defesa na fronteira (SANTOS, 2010).

Ademais, o Equador tinha um papel importante nas operações do Plano Colômbia com a utilização da Base de Manta. De acordo com Teixeira Júnior e Nobre (2010), podia-se supor que aproximadamente quinhentos soldados e agentes de inteligência estadunidenses monitoravam aviões e plantações ilícitas na região sudoeste da Colômbia.

Entretanto, com o fim do arrendamento da Base Manta, e a não renovação por parte do governo equatoriano, Washington e Bogotá iniciam negociações para a ampliação das bases militares dos Estados Unidos em território colombiano, o que foi visto com desconfiança por setores do governo brasileiro e de maneira mais exacerbada pela Venezuela.

O acordo previa o uso de sete bases em território colombiano por militares norte-americanos, como se pode observar no mapa abaixo, algumas das bases ficam próximas as franjas fronteiriças, como a base de Larandia, próxima a fronteira com o Brasil, na região conhecida como Cabeça do Cachorro, área considerada estratégica pelos militares brasileiros, ou seja, uma base estadunidense próxima a fronteira amazônica causaria grande preocupação na caserna brasileira, bem como as bases em outras partes do território da Colômbia poderiam aumentar o nível de desconfiança na região, exacerbando as dinâmicas de rivalidade na região andina.

O mapa abaixo expõe quais seriam a localização e a operacionalidade das novas bases na Colômbia.

Figura 2: Novas Bases Americanas na Colômbia



Fonte: Fellowship of Reconciliation Colombia Program, 2010.

Contudo, tal projeto, embora não tenha sido abandonado, não avançou em parte em razão do relativo desengajamento dos Estados Unidos da região, e pela própria posição da Colômbia, o presidente Manuel Santos (2010-) parece haver desistido do acordo, após a declaração de inconstitucionalidade do projeto pela Corte Constitucional colombiana e as

repercussões negativas que tal acordo teria para as relações de Bogotá com os países sul-americanos⁵¹ (PASTRANA, 2011b apud. CEPIK et al 2012)⁵².

Ademais, o foco da estratégia antidrogas norte-americanas deslocou-se para o México, em parte devido aos avanços alcançados na Colômbia principalmente no combate as forças insurgentes como mostram os dados do governo colombiano entre 2003 e 2009, período da administração Uribe: os sequestros diminuíram 90%; as ações terroristas 80%; e as ações subversivas 64% (COLOMBIA, 2011). Além disso, um estudo da firma de consultoria Management System International para a *United States Agency for International Development* (USAID) em 2009, constatou que também houve uma redução de quase 50% do cultivo de papoula para a produção de ópio (MACHADO, 2011).

Neste sentido, houve a desecuritização das relações entre Colômbia e Estados Unidos com o corte de 50% da ajuda militar direta estadunidense à Colômbia nos últimos cinco anos, compensada com a ratificação do Tratado de Livre Comércio entre os dois países (CEPIK et al 2012).

Somado a esses avanços estão em curso as negociações de paz com a FARC⁵³ e ELN, o que pode configurar um novo cenário de segurança no país e para a região.

Segundo Virginia Bouvier (2010), o governo Santos têm oportunidades inéditas de alcançar um estado de segurança e estabilidade no país. A aproximação com os vizinhos ajudará a constituição de blocos de seguranças nas fronteiras, enquanto a disposição do governo e dos secretariados das FARC e do ELN em negociar partindo dos cinco pontos críticos propostos pelas FARC poderia atenuar o conflito interno. Entretanto, falta construir confiança entre as partes envolvidas para que sentem à mesa de negociação, o que fica claro nas extensas condições impostas pelo governo e a falta de mecanismos para a implementação de possíveis acordos, além da rivalidade entre políticos que desejam uma solução negociada e aqueles que são a favor da confrontação militar (CEPIK et al, 2012, p. 22).

Entretanto, ainda há que se esperar pelos resultados do processo de negociação e quais serão os desdobramentos destes, o que coloca como um desafio para política interna colombiana a integração das FARC ao jogo político democrático.

⁵¹ O governo Santos parece representar uma mudança nas relações do país com seus vizinhos, pois nos discursos do atual presidente colombiano demonstram que a América Latina voltou a ser o principal cenário geográfico para o desenvolvimento das relações internacionais da Colômbia. Contudo, para alcançar esse objetivo era essencial superar as tensões políticas e econômicas com os países vizinhos (PASTRANA 2011 Apud. CEPIK et al. 2012).

⁵² PASTRANA, Eduardo. *La Política Exterior Colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos*. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

⁵³ As FARC colocaram como condicionantes das negociações: a eliminação das bases militares norte-americanas; direitos humanos e direito internacional humanitário; reforma agrária; reformas política e econômica e o programa de restituição de terras e de justiça para as vítimas do conflito armado.

É oportuno ressaltar que, embora, o Brasil tenha buscado uma maior participação na estabilização da Colômbia, o país não participa diretamente das negociações de paz entre Bogotá e a guerrilha. As negociações contam com Noruega e Cuba como garantes do processo e Venezuela e Chile, como garantes.

Em relação ao Peru e Bolívia, onde o cultivo de folha de coca está enraizado na cultura desses países, a repressão a estes cultivos tem gerado conflitos sociais, principalmente na Bolívia. Não obstante, o sucesso da erradicação na Colômbia levou à expansão destes nesses países, os últimos relatórios da UNODC (Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime) apontaram Peru como maior produtor de folha de coca no mundo (UNODC, 2011, 2012, 2013), tendo estes chegado à Amazônia Peruana, ameaçando o ecossistema local.

Não obstante, os cultivos localizados na Amazônia peruana estão cada vez mais próximos da fronteira com o Brasil. Como aponta a UNODC (2013), a produção se concentrou principalmente na região da Baixa Amazônia, na fronteira com a Colômbia e o Brasil, que testemunhou um aumento de 73% em comparação com 2011. A localização desta área torna mais fácil o transporte de precursores químicos necessários para produzir drogas e também facilita o tráfico de drogas transnacional.

Os principais efeitos do crime transnacional no Brasil são enraizamento do narcotráfico na cultura das sociedades locais, deslocamento de laboratório de processamento para a Amazônia brasileira, aumento dos fluxos de precursores químicos e armas para a Colômbia e de drogas para o pelo Brasil, tendo este se transformado em um dos principais corredores para o tráfico internacional de drogas.

A despeito de o Brasil ter procurado manter-se afastado da guerra às drogas na região andina, como argumenta Pagliari:

Não tem desconsiderado a implementação de ações de cunho militar, como aumento da presença das forças armadas na região amazônica, especialmente o exército, também promove outras ações muitas vezes conjuntas com órgãos estatais, como o Programa Calha Norte; o SIVAM, como sistema de monitoramento; a cooperação regional com os países amazônicos (a chamada “cooperação militar” por meio da execução de exercícios e treinamentos com as forças armadas dos países vizinhos para aproximar seus procedimentos operacionais nas ações de controle do território, em razão do contrabando, e na realização de operações conjuntas entre as forças armadas e policiais) (PAGLIARI, 2009, p. 232).

Dentro desta perspectiva, a atual Estratégia Nacional de Defesa (END) dá ênfase à região amazônica e às zonas de fronteira e à modernização das Forças Armadas Brasileiras, nesse sentido, foi criado o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON) que visa dotar a força terrestre de meios para a presença efetiva na faixa de fronteira.

3.3 Conclusões

Neste capítulo tentamos demonstrar as relações de segurança no espaço-andino amazônico, a partir de uma ótica territorial, pois consideramos peça fundamental para entender a realidade regional. Como argumenta Pagliari, não apenas o aspecto territorial deve ser observado a fim de constatar as alterações nas relações de segurança, mas também, como os complexos regionais tendem a evoluir para sistemas cooperativos. Devem-se analisar as transformações internas e mudanças em relação às fronteiras por meio das identidades, redes e externalidades e não apenas pelas características territoriais (PAGLIARI, 2009).

Assim, neste capítulo tentamos demonstrar como se configura a segurança no espaço andino-amazônico, dando ênfase aos padrões de interdependência desse sub-complexo regional, em especial nas zonas fronteiriças, pois nestas são onde se materializam as relações entre duas sociedades, seja tanto no sentido de porta de entrada de delitos transnacionais que ameaçam a estabilidade do Estado nacional, como, também, ponto de contato entre as diferentes sociedades fomentando a integração destas.

Nesse sentido, podemos constatar que os padrões de interdependência têm fomentado a securitização das fronteiras no espaço-andino amazônico com a tendência para políticas que priorizam o fechamento destas. Ademais, podemos observar que a penetração da agenda de segurança e defesa dos Estados Unidos na região tem gerado clivagens políticas entre os países amazônicos.

Nesse sentido, o relativo desengajamento dos Estados Unidos da região pode representar uma oportunidade para a construção de um regime de segurança na região que observe as particularidades regionais.

4 BRASIL: OS DILEMAS ENTRE A INTEGRAÇÃO E A DEFESA DO TERRITÓRIO

Neste capítulo, faremos primeiro, breves considerações sobre o Brasil e a América do Sul. Atualmente, a conjuntura da América do Sul aponta para a superação de uma política pautada em eixos distintos (Cone Sul/ Andino) para a construção de uma identidade sul-americana, portanto, é oportuno analisar a constituição da União Sul-Americana de Nações e o Conselho Sul-Americano de Defesa.

Na próxima seção, abordaremos a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, como se deu o processo de aproximação dos países amazônicos, o desenvolvimento do regime, bem como a conjuntura atual da organização, buscando compreender o papel da sub-região nos processos de integração da América do Sul

Feitas tais considerações, fundamental para entender as potencialidades e condicionantes para a cooperação em segurança e defesa, e buscar entender as políticas de gestão do território, especialmente nas zonas fronteiras, pois se constituem como ponto de contato com os países vizinhos, assim serão desenvolvidas análises acerca do Sistema de Vigilância da Amazônia, o ainda embrionário Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras, as Operações Militares Conjuntas, bem como as estratégias para as áreas fronteira, com suas operações.

4.1 Os processos de integração na América do Sul: dos eixos à Unasul

A América do Sul tem sido o espaço primeiro da política externa brasileira e área de preocupação e projeção geopolítica e estratégica (CERVO, 2008). Como argumenta Moniz Bandeira (2006), o conceito de América Latina, muito genérico, e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, não é o que pauta, objetivamente a política exterior do Brasil, principalmente a partir dos anos de 1980, quando cresce a importância da América do Sul para a política externa brasileira.

Ao longo dos anos de 1990, a importância e a participação do Brasil na América do Sul cresceram substancialmente, tornando-se peça chave para a segurança e desenvolvimento no subcontinente. A ascensão do Brasil começou a ser mais perceptível após a redemocratização, na qual a orientação nacionalista na política externa cedeu espaço para a integração regional e a interdependência econômica. Ao longo deste processo, “a construção da identidade do Brasil como país latino-americano, foi, portanto, substituída pela ideia de país sul-americano” (LIMA; HIRST, 2009:57).

Nesse sentido, destacamos que a despeito da importância regional do Brasil no que tange as relações com países andinos, até a metade do século XX, estas eram distantes, apesar do Brasil se ligar à esses países pela Amazônia, o processo de aproximação com os países amazônicos se iniciará, somente, nos anos de 1970, culminado na proposta do Tratado de Cooperação Amazônica, por iniciativa de Brasília.

Dessa maneira, tendo em vista também o processo de integração no Cone Sul, a integração e a dimensão subregional da inserção brasileira se dá a partir de dois eixos de integração, o do Sul, pelo Mercosul, tendo como centro um relacionamento Brasil-Argentina; e o do Norte, pelo Pacto Amazônico, tendo como centro de um relacionamento Brasil-Venezuela (BRIGAGÃO; PROENÇA JR., 2002).

A política externa brasileira, buscando consolidar a liderança regional do país e a identidade sul-americana da região tem procurado integrar os dois eixos, com projetos de integração de infraestrutura, de integração energética, ampliação do Mercosul mediante adesão de novos membros, o acordo entre Mercosul e Comunidade Andina, o estímulo a investimentos diretos brasileiros, tudo converge para criar um pólo de poder mediante a conformação da unidade política, econômica e de segurança dos países da América do Sul (CERVO, 2008).

4.1.1 A dimensão amazônica: a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, origens e contexto atual

A idéia de cooperação amazônica, apesar de já vir sendo discutida desde o século XIX, surge como proposta concreta somente em 1976, por iniciativa do governo Ernesto Geisel (1974-1979) com o projeto de Tratado de Cooperação Amazônica (TCA).

A proposta do TCA reflete a preocupação brasileira em diminuir o receio dos países vizinhos em relação ao Brasil, evitando que se criasse um bloco andino que excluísse o país; regionalizar o tratamento da questão amazônica, afastando a interferência das grandes potências (em especial num contexto de arrefecimento das discussões sobre temas ambientais, após a Conferência de Estocolmo de 1972); atentar para possíveis movimentos subversivos e influência de Cuba na região (em especial Guiana e Suriname); buscar uma aproximação diplomática e integração física com possíveis fornecedores de energia (num contexto mundial abalado pela crise do petróleo de 1973), como Bolívia (gás), Venezuela (petróleo) e Colômbia (carvão) (ANTIQUERA, 2009).

Inicialmente, o projeto abrangia a cooperação em matéria de segurança e defesa, entretanto, esse tema foi excluído do tratado, pela falta de consenso e a desconfiança de uma possível hegemonia brasileira em um tema tão sensível⁵⁴.

As negociações do Tratado foram fortemente influenciadas pela questão da penetração do Estado no espaço amazônico, havia por parte dos países vizinhos uma grande desconfiança em relação às intenções dos militares brasileiros a respeito dos danos provocados durante o período de “inundar de civilização” a Amazônia (FRANKLIN, 2008).

Nesse contexto, ganhou destaque a atuação do Peru e da Venezuela. O governo peruano, também, controlado por militares na época, havendo simpatia mútua entre o governo brasileiro e peruano, via com bons olhos a penetração do Estado brasileiro na Amazônia, pois serviria de experiência para os seus próprios planos regionais. A Venezuela a época governada por Carlos Andrés Pérez (1974-1979/1989-1993) buscava uma política externa ativa na região caribenha e no entorno latino-americano. As relações com o Brasil apesar de distantes eram cordiais e como os demais países da região via com desconfiança a expansão para a Amazônia (FRANKLIN, 2008).

A resistência venezuelana ao TCA pode ser explicada levando-se em conta que além de um histórico de relações pouco amistosas, em razão da doutrina Betancourt⁵⁵, a ascensão econômica da Venezuela propiciada pela elevação do preço do petróleo fazia com que ela mantivesse cautela quanto à participação do Brasil no norte da América do Sul, onde pretendia manter uma certa liderança. Mas a principal preocupação venezuelana era com os efeitos que o novo projeto poderia gerar no Pacto Andino, em crise com a saída do Chile, em 1976. Ademais, com relação a questões estratégicas, a Venezuela herdou da época colonial uma disputa fronteiriça com a Guiana, na região do Rio Essequibo, que perdura até os dias atuais. Portanto, um projeto de abrangia uma possível segurança coletiva poderia colocar em risco a autonomia do país para resolver sua pendência territorial com a Guiana (ANTIQUERA, 2009).

Dessa forma, para que fosse alcançado um consenso o apoio peruano ao TCA serviu como ponto de equilíbrio entre a postura brasileira e venezuelana.

⁵⁴ Durante o governo Emílio Garrastazu Médici, a *diplomacia do interesse nacional* foi a linha adotada pelo governo para atuar no plano das relações internacionais. Respaldo por forte crescimento econômico em todo o período, e um discurso ufanista, nos inícios dos anos 70 oficialmente falou-se no Brasil Potência. MIAYMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. *Revista Estudos Avanzados*, v. 8, 2009: 75-103.

⁵⁵ A Doutrina Betancourt se baseava no não reconhecimento de nenhum governo no continente que tivesse sido formado por meio de um golpe de Estado.

Contudo, o sucesso diplomático em firmar o tratado, fez com que esse fosse esvaziado em seus pontos chave. Segundo Antiquera,

É notável que o período de negociação (o documento foi assinado no dia 3/7/1978 e entrou em vigor em 1980, após o último país tê-lo ratificado, a Venezuela), surpreendentemente curto, resultou numa drástica redução do alcance do TCA, inclusive naquilo que talvez fosse a essência da ideia brasileira: a criação de infraestrutura na região. Assim, pode-se enxergar o sucesso diplomático da assinatura do Tratado em tão pouco tempo, bem como a derrota em pontos cruciais do projeto. Dessa constatação é possível tirar já uma importante conclusão: O Brasil priorizou a adesão dos países amazônicos, em detrimento da defesa enfática (inclusive com uma possível utilização de recursos de poder) da sua proposta original (ANTIQUERA, 2009, p. 8).

O Tratado de Cooperação Amazônica foi assinado em 03 de julho de 1978, sendo seus signatários: Brasil; Bolívia; Colômbia; Equador; Guiana; Peru; Suriname; e Venezuela, com o intuito de coordenar e conjugar as ações dos países amazônicos. A Guiana Francesa não faz parte do tratado por tratar-se um território ultramarino francês⁵⁶.

Portanto, o TCA já surge com grandes deficiências, e não tendo em seu escopo áreas vitais para um manejo conjunto da região amazônica como infraestrutura e defesa. Dessa forma, os países amazônicos continuaram a tratar suas regiões fronteiriças de maneira individual, muitas vezes, ignorando as particularidades dessas comunidades, frequentemente, mais ligada às comunidades vizinhas do que as suas próprias capitais.

Trata-se de um documento de conteúdo mais político do que técnico ou jurídico uma vez que seu principal objetivo foi de salvaguardar o domínio territorial. O presidente Geisel, no ato de assinatura do tratado, deixou isso claro quando afirmou que “os países que dividem o território entre si – e ninguém mais – têm a exclusiva responsabilidade sobre o seu desenvolvimento”. Nas palavras de um analista, criava-se a Amazônia para os amazônicos, e, por isso a Guiana Francesa foi excluída do TCA (MARQUES, 2007).

Dessa forma, ao observar o contexto no qual foi proposto e assinado o TCA, percebemos que este nasce como um regime de aversão comum, pois os países amazônicos não contavam (e ainda não contam) com um projeto para a região, ou seja, não havia um acordo sobre um resultado preferido. Contudo, estes partilhavam da preocupação com a interferência de potências na região em relação à como os países amazônicos manejavam a floresta amazônica. O fato de o TCA ter nascido como um regime de aversão também pode

⁵⁶ A inclusão da Guiana Francesa no TCA levaria a participação da França, sua metrópole, como país amazônico, o que teria implicações políticas.

explicar a baixa institucionalidade deste em seu início, pois de acordo com Stein (1986) este tipo de regime requer, apenas, coordenação política.

O TCA permaneceu praticamente inativo até o final da década de 1980, quando a crescente sensibilidade internacional a questões ambientais, no contexto da preparação para a Cúpula Rio 92, levou à sua revitalização.

Ainda que de acordo com a teoria sobre regimes, o grau de institucionalidade de um regime teria pouco a ver com a sua efetividade. Os países amazônicos a fim de tornar a organização mais operativa assinaram em 1998, uma emenda ao TCA criando a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)⁵⁷.

A Secretária Permanente da OTCA, com sede em Brasília-DF, foi instalada em 2002. De fato, a criação de uma Secretária Permanente foi um avanço importante em relação ao TCA que contava apenas com uma Secretaria Pró Tempore, a qual funcionava rotativamente por dois anos em cada país membro do tratado. A sede permanente deverá tornar a organização mais acessível à participação da sociedade civil e reduzir a descontinuidade entre as políticas de cada secretaria. Ademais, a criação de uma organização internacional formal dotou a OTCA de personalidade jurídica internacional, podendo celebrar tratados com outras organizações internacionais e Estados, o que facilita a obtenção de financiamentos para programas na área ambiental, um dos principais eixos da organização na atualidade (MARQUES, 2007).

No que tange a temas de defesa, com a crescente militarização do conflito colombiano são retomadas as discussões acerca da cooperação em segurança e defesa na região, evidenciando a necessidade de uma solução conjunta para os problemas regionais, visto que, os países da região, mesmo que em diferente grau, são afetados diretamente ou indiretamente pela crise político-institucional colombiana provocada pela guerra ao narcotráfico e grupos guerrilheiros.

Diante desta situação, a cooperação para defesa e propostas para sua institucionalização começam a entrar na pauta da política externa brasileira, e se refletir no âmbito do TCA. Nesse sentido o SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia) vai ganhar um papel de destaque (ANTIQUERA, 2009). Durante o lançamento do SIVAM, em 2002, o presidente Fernando Henrique Cardoso fala explicitamente no compartilhamento do sistema com os países membros do TCA (MRE 2002).

⁵⁷ No período da Secretária Pro Tempore no Equador foram feitas várias tentativas para formular ações conjuntas com o objetivo de apresentar uma proposta na reunião no Rio de Janeiro em 1992. Após a Conferência as posteriores secretarias tentaram implementar alguns projetos, porém poucos avanços foram alcançados (CARDOSO, 2010).

O tema “Defesa” entrou definitivamente na pauta da OTCA em 2004, na VIII Reunião de Ministros de Relações Exteriores do TCA, realizada em Manaus, na qual foi explicitada a necessidade de compartilhar as informações geradas pelo SIVAM/SIPAM. Além disso, as Partes decidiram promover reuniões ministeriais temáticas sobre questões específicas de interesse dos Estados membros, dentre as quais, estaria a Defesa e Segurança Integral da Amazônia (TCA 2004). Assim, podemos observar uma tentativa de alargamento do escopo da OTCA para temáticas específicas, pois como exposto anteriormente é menos dispendioso incluir novos temas dentro de um regime do que criar um novo.

A primeira reunião dos ministros de defesa dos países membros aconteceu em 2006 (a única até o momento), entretanto, como ficou claro na ata da reunião, esse ainda é um tema muito controverso entre os países amazônicos, tendo mais divergências do que concordâncias, embora haja uma percepção comum em relação aos problemas de segurança.

Na reunião, foi reconhecido que o caráter transnacional de delitos, como o tráfico de entorpecentes, de precursores químicos, de armas e munições, além da ação do crime organizado com conexões internacionais representa uma ameaça comum que deve ser enfrentada mediante estreita cooperação, principalmente, nas zonas de fronteira (ISHIDA, 2009).

Contudo, não houve um consenso em torno de como tais problemas devem ser combatidos e a hierarquia destes, o governo colombiano reforçou a idéia de participação das forças armadas dos países membros na repressão ao narcotráfico, tráfico de armas, grupos criminosos transnacionais, alegando que as condições geopolíticas da Amazônia dificultam a ação da polícia, enquanto o Brasil adotou uma postura mais cautelosa, destacando o papel da polícia e a utilização, somente, episódica das forças armadas no combate de atividades ilícitas (ANTIQUERA, 2009).

O governo peruano deu ênfase à ameaça representada pelo cultivo e tráfico de substâncias ilícitas, ressaltando a importância da cooperação para combater a comercialização e produção, propondo a criação de uma Comissão Especial sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia, com base no Art. XXVI do TCA, que prevê a criação de comissões especiais para tratar de problemas ou temas específicos do tratado (ISHIDA, 2009).

A posição venezuelana durante a reunião se opôs a posição colombiana, argumentando que a agenda proposta pela Colômbia, abarca temas que são de âmbito da segurança cidadã de cada Estado (BOGOTÁ, 2006).

Ademais, foi discutido o compartilhamento dos dados gerados pelo SIVAM. A maioria dos países foi favorável, mas o Equador ressaltou a importância de a OTCA apoiar a criação

de um sistema integrado, e a Venezuela lembrou que os países haviam aprovado anteriormente o incentivo a criação de sistemas nacionais de vigilância.

O governo venezuelano já havia sinalizado a intenção de uma maior autonomia, nesse sentido, com o anúncio em 2004, que pretendia desenvolver seu próprio sistema de vigilância, o Sistema de Vigilância do Orenoco e da Amazônia (SIVORAM).

É importante ressaltar a conjuntura na qual se deu essa reunião: Colômbia e Venezuela já vinham de uma crise diplomática no ano de 2005, devido à captura colombiana de guerrilheiros das FARC em território venezuelano, a situação tornou-se ainda mais complicada em 2006, após a assinatura de um Tratado de Livre Comércio entre Colômbia e Estados Unidos, que culminou com a saída da Venezuela da CAN (Comunidade Andina de Nações).

Nesse sentido, podemos observar como pontua Keohane (1984, 1986) que interesses comuns não são determinantes para que Estados colaborem. Ao observarmos os resultados da referida reunião podemos perceber que entre os vizinhos há um conflito em relação aos meios a serem empregado no combate aos problemas de segurança regionais, pois é consenso entre os países da região que o crime transnacional, mais destadamente o narcotráfico, é a principal ameaça para a segurança regional, porém não há acordo entre os países amazônicos a respeito da hierarquia dos temas e a maneira como estes devem ser endereçados (CEPIK; RAMIREZ, 2004).

Não obstante, nos últimos anos a OTCA tem passado por um processo de anulamento, como apontado por Franklin,

Assistimos ao esvaziamento da OTCA seja no aspecto econômico como a implantação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), que tem entre seus projetos vários localizados na Amazônia. Seja no âmbito diplomático com a efetivação da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL, na qual estão presentes todos os membros da OTCA (FRANKLIN, 2008, p. 11).

De acordo com Procópio, a OTCA sofre de uma debilidade crônica, estando esta relacionada aos enormes desafios impostos aos signatários para executarem no âmbito interno e no conjunto política compatíveis com o desenvolvimento e com a preservação de recursos (PROCÓPIO, 2007). Ademais, a OTCA tem atuado mais como um mecanismo de relações bilaterais do Brasil com demais países amazônicos do que como um foro político conjunto.

Diante da conjuntura regional podemos constatar que a debilidade crônica da OTCA é resultado da falta de identidade comum entre os países amazônicos, projetos de integração

sub-regionais se sobrepõem na agenda dos Estados e ações unilaterais como o Plano Colômbia, enfraqueceu a OTCA como um espaço político coletivo, assim como, crises internas de ordem política e econômica também fizeram com que os países da região se retraíssem por falta de recursos (FRANKLIN, 2008).

Tendo-se em vista o desenvolvimento da OTCA desde o TCA, nota-se que este arranjo na sub-região amazônica sofre de uma debilidade crônica, em parte devido ao fato que este se converteu em um espaço de relações bilaterais entre os países amazônicos e o Brasil, sem avançar de maneira efetiva para um foro político coletivo na região para tratar dos problemas amazônicos. Dessa maneira existe uma baixa interação entre os atores que não enxergam na organização um mecanismo que valha a pena pertencer.

Ademais, Antonio Aranibar (2003) ao analisar o desenvolvimento político-institucional do TCA indica que este teria passado por três fases: a primeira, que denomina de “defensiva protecionista”, que vai de 1978 a 1989; a segunda fase de “impulso e fortalecimento político” de 1989 a 1994, onde acontece a Primeira Reunião dos Presidentes dos países amazônicos em Manaus; e a terceira fase chamada de “maturação institucional”, a partir de 1994, caracterizada pelo desenvolvimento e criação da OTCA.

Portanto, a OTCA tem sido criticada por sua inefetividade, nas palavras de Fontaine, existe uma contradição entre os critérios que orientam a formulação das políticas da OTCA, fazendo com que muitas das decisões sejam tomadas como declarações ou discursos reiterativos, sem implicações concretas (PIEDRA-CALDERÓN, 2007).

Entretanto, cabe destacar que com a criação da Unasul, a OTCA foi incorporada ao sistema desta organização, o que pode representar uma oportunidade para o revigoramento da OTCA.

4.1.2 O Brasil e a América do Sul: a institucionalização da União Sul-Americana de Nações

O processo de criação da União Sul-Americana de Nações remonta aos Encontros Presidenciais da América do Sul, que tem palco desde 2000, onde é reafirmado o comprometimento dos países sul-americanos com a integração do subcontinente. Sendo assim, o primeiro resultado desse intuito foi a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), originada em 2004, que teve como documentos constitutivos as Declarações de Ayacucho e Cuzco. Em 2007, a Casa foi renomeada para Unasul, na Conferência de Isla Margarita, Venezuela, a partir da concordância de todos os Estados-membros. Nesse sentido em 2008, em Brasília, foi formalmente assinado, entre os doze países da América do Sul, o Tratado

Constitutivo da Unasul, originando, portanto, uma entidade com caráter jurídico internacional (CEPIK, 2009; CHILE, 2009. apud CEPIK; ARTURI, 2011), o que permite que a organização possa dialogar com outros blocos enquanto tal.

A principal inovação da Unasul é que pela primeira vez constituiu-se na América do Sul um organismo multilateral focado na concertação política entre os países da região. Portanto, em seu tratado constitutivo se reconhece que os objetivos estratégicos de construção da Unasul são ambiciosos, razão pela qual foram incluídos os princípios da gradualidade e flexibilidade para o seu desenvolvimento institucional (PAGLIARI, 2009).

A organização visa fortalecer o diálogo político com vistas a reforçar a integração sul-americana e, com isso, a participação da América do Sul enquanto bloco no cenário internacional (PAGLIARI, 2009). De maneira geral Rafael Villa e Manuela Viana (2010) colocam que as metas da Unasul seriam: 1) fortalecer o diálogo político entre os Estados membros, buscando assegurar a coordenação regional para reforçar a integração da América do Sul e a participação da Unasul no cenário internacional; 2) estimular a coordenação entre as agências especializadas sul-americanas, respeitando as normas internacionais, com o objetivo de fortalecer a luta contra o terrorismo, corrupção, “o problema mundial da droga”⁵⁸, tráfico de pessoas e drogas, crime organizado transnacional e outras ameaças, bem como o desarmamento, não proliferação nuclear, armas de destruição em massa e remoção de minas; e 3) troca de informações e experiências em assuntos de defesa.

Ademais, a constituição da Unasul é um passo importante para a América do Sul como instância de relacionamento entre os vizinhos, pois intenta avançar no sentido da ruptura do bilateralismo nas relações intra-regional e a ruptura com ênfase no comércio dada aos processos anteriores de integração na região (VILLA, VIANA, 2010).

Porém, é oportuno destacar que a Unasul não se configura como um processo de integração regional, e sim de cooperação que visa à criação de espaços institucionais de trocas de experiências e coordenação política, sem que haja flexibilização da soberania. Como argumenta Pietro:

Unasur no pueda ser considerada en sentido alguno un proceso de integración regional, pues no hay cesión de poder soberano a ningún organismo común. Esta dependencia es lo que hace más difícil valorar el impacto de la gestión de una secretaria general sobre el fortalecimiento institucional de un organismo intergubernamental, cuestión que está directamente relacionada con la mencionada paradoja de la integración (PIETRO, 2013, p. 3).

⁵⁸ O enquadramento da questão como o “problema mundial das drogas” demonstra a busca de autonomia da América do Sul na forma de tratar o tema, pois é um clamor antigo dos países da região ampliar o entendimento da luta contra as drogas para além da abordagem de combate a oferta.

Entretanto, ainda que não se configure como um processo de integração é um avanço importante na construção de uma identidade política na América do Sul e no relacionamento entre os países da região.

Dessa forma, podemos perceber que a Unasul, diferentemente, da OTCA, surge como um projeto político para a região, constituindo um regime de interesse comum nos termos de Arthur Stein, pois os atores têm consciência que ações colaborativas maximizarão os ganhos coletivos, nesse sentido o fortalecimento da América do Sul como ator no sistema internacional.

Não obstante, além da dimensão da cooperação, a Unasul mostrou-se útil na resolução de crises que os países da América do Sul tiveram que enfrentar coletivamente. Em 2008, quando a situação política na Bolívia deteriorava-se, a Unasul ofereceu seus bons ofícios, que se mostraram instrumentais no processo de reconciliação. Mais recentemente, tensões crescentes entre a Colômbia e a Venezuela foram abrandadas com a ajuda do então Secretário-Geral da Unasul, ex-presidente da Argentina Nestor Kichner (2003-2007), que se juntou aos esforços de mediação. No caso da rebelião policial que ameaça a estabilidade institucional do Equador, a Unasul agiu prontamente não apenas para condenar a iniciativa de golpe, como também para evitar suas medonhas consequências (AMORIM, 2010).

Tal atuação da Unasul mostra que embora os regimes de coordenação, em geral, demandam estruturas menos formalizados e menos centralizados do que os regimes de colaboração, as organizações internacionais podem ser relevantes aqui também. Na fase de pré-regime podem proporcionar fóruns de negociação importantes para que os Estados possam resolver suas disputas sobre a convenção de coordenação adequada e problemas que influem na confiança entre as partes. Assim sendo, alguma estrutura formal institucional pode também ser funcional na fase de regime como se pode ser no caso da Unasul (HASENCLEVER; MAYER, RITTBERGER, 2003).

Ademais, no âmbito da Unasul, foram estabelecidas diversas comissões temáticas, entre as quais os Conselhos de Saúde e Infraestrutura, Controle de Drogas e Defesa. (AMORIM, 2010). Sendo assim, esta se caracteriza como uma instituição multitemática.

Nesse sentido, podemos enxergar que, embora, a Unasul ainda esteja em período de “maturação” tem atuado como importante foro de concertação entre os países sul-americanos. Além disso, a criação de comissões temáticas facilita o fluxo de informações entre os atores, com potencial de diminuir as desconfianças entre estes.

A criação de corpo institucional que congrega todos os países da América do Sul e o papel do Brasil dentro deste órgão é uma sinalização importante de que o país estaria construindo uma liderança regional. Nas palavras de Fuccille e Rezende (2013), o protagonismo exercido pelo país na criação da Unasul e do seu Conselho de Defesa o qualifica como ator central do subcontinente, exercendo sua hegemonia regional⁵⁹ via institucionalização e agregação para um processo de integração regional. Dessa maneira, a proposição brasileira de um foro de assunto de defesa é primordial para entender o papel deste na América do Sul, assim aprofundaremos a discussão acerca da liderança brasileira e do CDS no próximo tópico.

4.1.3 O Conselho de Defesa Sul-Americano

A ideia de estabelecer um foro de consulta em assuntos de segurança e defesa data do ano de 2006, a ideia foi concebida durante uma reunião entre os presidentes Lula, Hugo Chávez e Néstor Kirchner. Segundo o presidente brasileiro, o objetivo da proposta seria a recuperação dos parques industriais e a promoção do desenvolvimento tecnológico regional no setor de Defesa (MEDEIROS FILHO, 2010). Entretanto, a concepção inicial era incluir apenas membros do Mercosul. Contudo, esta foi ampliada com a gestão de Nelson Jobim no Ministério da Defesa.

A proposição do Conselho de Defesa Sul-Americano foi aprovada em dezembro de 2008, na Cúpula na Costa do Sauípe (este encontro congregou quatro encontros de presidentes latino-americanos: Mercosul; Unasul; Grupo do Rio⁶⁰; e a 1ª Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento) (PAGLIARI, 2009).

Entretanto, a consecução de um órgão referente a assuntos de defesa não foi alcançada sem percalços, que refletem a dificuldade de gerar consensos especialmente em temas de segurança e defesa. Em relação, a forma e atribuição do Conselho havia duas posições diametrais, por um lado a Venezuela defendia um caráter operacional mais amplo, enquanto

⁵⁹ Aqui os autores de referem a hegemonia regional nos termos de Mearsheimer, para o autor a hegemonia não seria possível por demasiadamente dispendiosa. Dessa forma, seria possível para um Estado constituir-se, apenas, como potência hegemônica no seu continente, ou seja, um *hegêmona regional* (DINIZ, 2006).

⁶⁰ O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política (Grupo do Rio) foi criado em dezembro de 1986, como consequência do bem sucedido trabalho político e diplomático dos Grupos de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) e de Apoio (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), em favor da paz na América Central. Ao longo de sua história, o Grupo do Rio firmou-se como mecanismo regional de diálogo e concertação política e interlocutor representativo da América Latina e do Caribe junto a outros países e grupos de países. Conta, hoje, com 24 países membros.

somente Uribe se opôs a criação do Conselho argumentando que os problemas de segurança colombiano estão relacionados à guerrilha, não sendo problema dos demais (PAGLIARI, 2009). Como Villa e Viana (2010) demonstram, está não foi a primeira vez que a Colômbia ficou, consideravelmente, isolada nas negociações multilaterais na região. Não obstante o aspecto da presença militar dos Estados Unidos na Colômbia constitui uma constante preocupação em relação ao conflito deste país.

Em visita posterior do presidente Lula à Colômbia, foi alcançado um consenso que garantiu a participação do país no Conselho, pois um foro sobre assuntos de segurança e defesa na América do Sul sem a participação da Colômbia esvaziaria este de significado efetivo. Dessa forma, o governo colombiano concordou participar desde que três pontos fossem observados: as decisões da organização deveriam ser adotadas por consenso; o Conselho deve explicitar que somente reconhece as formas institucionais consagradas pelas Constituições de cada país; rechaçar expressamente a grupos violentos, sem importar sua origem (PAGLIARI, 2009). Assim houve uma *suavização* da proposta em termos operativos (FUCCILLE; REZENDE, 2013).

Desta maneira, o CDS foi criado como uma instância de consulta de coordenação em matéria de defesa. Os principais princípios que guiam o organismo são: respeito irrestrito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; a não-intervenção em seus assuntos internos e a autodeterminação dos povos; a vigência das instituições democráticas; a promoção da paz e da solução pacífica de controvérsias; a subordinação constitucional das instituições de defesa à autoridade civil; a defesa soberana dos recursos naturais de nações, entre outros (MEDEIROS FILHO, 2010; UNASUR, 2008).

Como objetivos gerais do CDS, foram colocados: consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral dos povos, como contribuição para a paz mundial; construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que tome em conta as características subregionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe; gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUR, 2008).

Assim, com o processo de institucionalização do CDS podemos notar o protagonismo do Brasil na criação deste órgão, especialmente a participação do ex-ministro Nelson Jobim que empreendeu uma ativa articulação com os países vizinhos para a consecução deste. Neste sentido, para Villa e Viana (2010) este fato também seria um dos fatores que a mudança da

postura brasileira em temas de segurança de uma posição reativa para uma assertiva⁶¹. Não obstante Villa e Viana argumentam:

A proposta apresentada pela delegação brasileira na Unasul para criar um organismo regional de defesa também pode ser interpretado como uma medida alinhada com objetivo político do país para a região. Neste sentido, o processo de "sul - americanização" pode ser entendido como "uma alavanca importante" para construir o projeto de desenvolvimento nacional brasileiro (MONTEIRO, 2001, p. 2), em que a "segurança coletiva complementa a segurança nacional" (Idem, p. 4). Conforme Medeiros aponta, "a questão que emerge é: até que ponto é integração regional como proposto pelo Brasil é um fim em si mesma (ou seja, o objetivo de promover os interesses de toda a região) - ou é um meio para alcançar os objetivos da política externa do país? (MEDEIROS, *ibid.*, p.176) (VILLA; VIANA, 2010, p. 98-99).

Como exposto acima, um projeto dessa envergadura enfrenta sérias dificuldades, além de questionamentos sobre a liderança brasileira na região, não só em relação ao comprometimento do Brasil com a região, mas também como os vizinhos enxergam tal liderança. Para Pietro (2012, p. 8), "é de se esperar que vários estados sul-americanos resistam a ceder o poder soberano de decisão a organismos comuns onde claramente o Brasil, por seu poder e tamanho, tem grande potencial para comandar".

Segundo Medeiros Filho (2010), o fato da criação do CDS ter tido como principal fiador o ex-ministro Nelson Jobim contribuiu para que se levantasse suspeitas sobre a possibilidade do Conselho espelhar um projeto estratégico brasileiro de liderança da região, o que pode levar à interpretação de que o CDS seria uma espécie de plataforma para a exportação dos planos militares do Brasil, refletindo a estratégia de "sul - americanização" do Brasil, segundo a qual o país tenderia a maximizar seus ganhos, ampliando suas relações com os países vizinhos. Neste sentido, Pietro destaca que:

A integração exige muita confiança, especialmente afiliação política, fontes de financiamento, e tudo isso falta atualmente na região sul-americana. No entanto, os Estados sul-americanos têm empreendido pela primeira vez na história, um processo de cooperação a nível regional que está se dirigindo a maioria das áreas de intervenção a serem abordadas por um Estado, a ponto de que você poderia dizer que o único que não tem mesmo com um Conselho Sul-Americano é o Meio Ambiente (PIETRO, 2012, p. 8-9).

⁶¹ Para Villa e Viana (2010) houve uma mudança do primeiro mandato do ex-presidente Lula para o segundo de uma posição reativa para uma assertiva. Dessa maneira, no primeiro mandato de Lula havia uma ênfase em reagir a proposições relacionadas ao terrorismo apresentadas pela OEA; no já é possível identificar um papel consideravelmente com relação à temas de segurança, como o emprego de forças brasileiras na estabilização do Haiti, as negociações com as FARC para liberação de reféns, a mediação da controvérsia nuclear iraniana, dentre outras.

A criação do CDS por meio do empreendimento brasileiro exemplifica a questão que regimes não surgem espontaneamente, como pode ser visto é necessário empreendedores políticos para a consecução destes, neste sentido líderes regionais podem ser importantes nos estágios iniciais dos regimes regionais.

Contudo, apesar do Brasil adotar uma posição mais assertiva em temas de defesa, a liderança brasileira ainda se mostra vacilante e carente de capacidades militares, como demonstra Fuccille e Rezende:

O comportamento do Brasil, principal fiador da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, carece de coerência e se apresenta inúmeras vezes de forma diacrônica. Se, por um lado, no mais alto nível político, Brasília trabalha pela concretização desse arranjo institucional (que já representa 2/3 do destino de nossas exportações de armamentos), inclusive já mencionada liderança já aquiescida por parte de Washington e sem confrontá-la no nível global, por outro, descuidar-se de engajar o Ministério da Defesa e, mais particularmente, os militares brasileiros a atuarem de forma mais decisiva e decidida pela concretização dessa importante iniciativa e de seus mecanismos operativos. Isso é absolutamente verdadeiro, explicitado pelos militares (da ativa e da reserva) em conversas em *off*, mas que ainda não ganharam a forma de artigos acadêmicos ou dos periódicos militares (FUCILLE; REZENDE, p. 92).

Dessa forma, como explicitado no fragmento acima a estratégia brasileira carece de uma conjunção entre a política externa e política de defesa, pois enquanto a primeira ambiciona projetos vultosos, a segunda não tem capacidades materiais para sustentar tais iniciativas⁶², o que torna a liderança claudicante.

Entretanto, ainda que a liderança brasileira não se expresse com firmeza, uma postura mais assertiva permitiu a emergência de um projeto regional de segurança, pois a ausência de uma política brasileira de segurança para América do Sul deixava um vácuo que tem sido tradicionalmente ocupado pelos Estados Unidos (VILLA, VIANA, 2010).

Dessa maneira, Fuccille e Rezende (2013, p. 95) argumentam “se o Brasil de fato quiser liderar, é preciso desejo e mobilização para tanto e que esteja ciente de que isso tem um preço (e não é barato)”. Por outro, para Pagliari (2009), para que a fragilidade das instituições sul-americanas seja superada a ponto de consolidar a unidade da região, são primordiais as políticas empreendidas não só por Brasília, mas também pelos demais Estados do subcontinente.

Dentro desta perspectiva, podemos observar que a institucionalização do CDS poderia ser entendida pela lógica da Teoria da Estabilidade Hegemônica, pois o Brasil como potência

⁶² Alsina Jr. (2009) atribui a preponderância da diplomacia sobre as Forças Armadas ao fato de que no Brasil a conjunção de uma identidade nacional conciliatória com a persistência de um arranjo de polaridade específico em que falta à potência regional capacidade efetiva de projeção multidimensional de poder.

regional se colocou como fiador da criação de tal órgão, exercendo sua liderança regional. Ainda há que se ter em vista que a segurança regional para o governo brasileiro tem se colocado importante para a segurança do país. Dessa forma, a segurança regional seria valorizada por Brasília a ponto de ser do interesse do país pagar os custos de consecução de um regime de segurança. Contudo, pontuamos que como Keohane (1984) argumenta a hegemonia não é critério primordial para a emergência de um regime, porém em alguns casos pode ser importante nas fases iniciais deste, como parece ser o caso na América do Sul.

Nesse sentido, há que se ter em mente que todo o exercício de liderança implica mais que benefícios mútuos. Implica na assunção de responsabilidades e custos. Caberá ao Brasil a iniciativa e a maior parte dos custos dos diversos projetos de integração física, bem como da qualidade de tais soluções para o desenvolvimento das regiões incluídas. Apenas como exemplo, há custos políticos e financeiros no exercício de liderança, seja pelo pioneirismo, seja pelos riscos. Há custos, nem sempre factíveis de serem antecipados, quando se decide explorar novas direções de reflexão e estudos para a formulação que qualquer arranjo desta complexidade importa.

É iniludível reconhecer o contexto mais amplo de quaisquer considerações sub-regionais do Brasil. O móvel desse contexto é a questão do desenvolvimento, do qual tanto a integração como as questões de segurança e defesa são instrumentos. Um prognóstico admite que o Brasil estaria preparado, em termos de sua infraestrutura industrial e de serviços, para empreender a tarefa de um desenvolvimento cooperativo com seus vizinhos. Nessa mesma perspectiva, compreende-se a abrangência e o alcance de mega-propostas de integração logística de toda a América do Sul. Essa construção logística reconfiguraria o próprio desenho das possibilidades de relações, até mesmo estratégicas, na região (BRIGAGÃO; PROENÇA JR., 2002).

No entanto, temos que reconhecer que o Brasil carece de capacidades suficientes para arcar com todos os custos da criação de um regime de segurança na região sozinho, assim seria necessário para este regime que os demais membros também contribuíssem com este, o que coloca a questão de como evitar o problema da ação coletiva, o *free ride* no contexto regional, com base na atitude do Brasil para com os vizinhos poderíamos argumentar que diferentes situações demandariam estratégias diversas como exposto na Tabela 2⁶³ no capítulo 2 deste trabalho, variando desde incentivos positivos até incentivos negativos.

⁶³ Ver página 38 deste trabalho.

Essa atitude admite duas motivações explicativas. A primeira motivação corresponde a um diagnóstico brasileiro de que tal arranjo deve ser autossustentável e mutuamente benéfico para todos os envolvidos. A segunda motivação é a de dar substância regional á atitude brasileira nos fóruns internacionais, onde se afirma que só o relacionamento equânime entre os Estados pode prosperar, mesmo reconhecendo as assimetrias existentes (BRIGAGÃO; PROENÇA JR., 2002).

Contudo, pontuamos que a construção de um regime de segurança na América do Sul ainda se encontra em seus estágios seminais e que o CDS, até o momento não passou por nenhum desafio. Entretanto, o órgão mostra ter um potencial importante em facilitar o fluxo de informações, como ficou claro com a proposta do Sistema de Medição dos Gastos Militares, o que aumentaria a transparência destes entre os parceiros. É importante ressaltar que ações neste sentido podem diminuir as desconfianças entre os vizinhos, atenuando possíveis dilemas de segurança entre os países da região.

Além disso, como Robert Jervis (1986) postula e como foi observado, a criação de regimes de segurança é, especialmente, difícil. Para o autor as condições necessárias para a formação de um regime de segurança. Primeiramente, o hegemon deve querer estabelecê-lo, ou seja, deve preferir um ambiente mais regulado a um em que todos os Estados se comportam de maneira individualista. Em segundo lugar, os atores também devem acreditar que outros compartilham o valor da segurança mútua e da cooperação. Como se pode verificar na criação do CDS este órgão parece se enquadrar nestes termos.

4. 2 A gestão dos territórios fronteiriços: o Sistema de Vigilância da Amazônia

O Sistema de Proteção e Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM) teve como sua origem a Exposição de Motivos nº 194 do Ministério da Aeronáutica, da Secretária de Assuntos Estratégicos (SAE) e do Ministério da Justiça, ao então presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) no ano de 1990, sobre a necessidade de haver um sistema eficiente de produção e processamento de informações qualificadas sobre e para a região amazônica.

Tal projeto teve seu início de execução no governo Itamar Franco (1992-1994), que dispensou qualquer processo de licitação para a contratação de uma empresa nacional para gerenciá-lo, sendo o mesmo procedimento utilizado em relação às empresas fornecedoras de equipamentos, foram encaminhadas informações técnicas básicas a dezesseis embaixadas estrangeiras para serem repassadas às empresas destes países. Foram enviadas ao governo brasileiro onze propostas, sendo selecionadas duas: a *Raytheon* dos Estados Unidos; e a

Thomson da França. Após um conturbado processo de concorrência, foi escolhida a empresa norte-americana.

O projeto foi, amplamente, criticado, principalmente pela comunidade científica brasileira, por muitos foi encarado como um exemplo de dependência tecnológica, argumentando que o Brasil teria condições de desenvolver a tecnologia utilizada pelo SIVAM, como expõe Jesus:

Invoca os questionamentos da comunidade científica, basicamente as afirmativas do físico, professor Rogério César Cerqueira Leite, um dos críticos do SIVAM. Segundo ele esse sistema de vigilância vem cumprir uma série de funções que já são executadas por órgãos federais, por exemplo, as informações meteorológicas sobre a Amazônia são disponibilizadas *on line* e *em tempo real* pelo INPE (Instituto de Pesquisas Espaciais), afirma também que desde o início da década de setenta, entidades como o INPE, EMBRAPA e IBAMA vem realizando a tarefa de monitoramento ambiental com grande eficiência. Outros questionamentos de Rogério Cezar Cerqueira se referem à tecnologia oferecida pela empresa americana RAYTHEON, afirma que é atrasada. Uma série de documentos publicados desde 1993 e 1995 pelo, então Ministério da Aeronáutica afirmam que o sistema de proteção a vôo baseado em radares estaria obsoleto devido ao desenvolvimento na área de satélites. Para ele o SIVAM representa uma oportunidade perdida, pois seria objeto importante para o fortalecimento da capacidade técnico científica brasileira (JESUS, 2011, p. 12).

Não obstante, Samuel Pinheiro Guimarães (2005) argumenta que a concentração do progresso científico e tecnológico é uma das causas da estrutura desigual do sistema internacional. Dessa maneira, a dependência tecnológica se coloca para o Brasil como uma vulnerabilidade que o país tem que buscar superar para a consolidação de seu potencial de potência.

Nesse sentido, Isabel Cristina Rossi argumenta que o Projeto SIVAM foi uma oportunidade perdida para o desenvolvimento tecnológico brasileiro. Porém, a autora concluiu que contratar uma empresa norte-americana para desenvolver o SIVAM seria o preço para o Brasil ser aceito pelos Estados Unidos como potência hegemônica na América do Sul (ROSSI, 2003).

Contudo, Bertha Becker enxerga o projeto em outra perspectiva, segundo Becker (2002), a implementação do SIVAM seria uma resposta ao processo de militarização na América Central e na fachada sul-americana do Pacífico, com uma crescente presença dos Estados Unidos nos Andes.

Considerando as visões acima expostas do projeto, nota-se certa ambiguidade em relação a finalidade geopolítica deste e em relação ao padrão de relacionamento com os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que se busca responder as pressões geradas pela

presença estadunidense na região andina, por outro lado se configura um quadro de subordinação em relação à esse país.

A implantação do SIVAM foi concluída em julho de 2005, mas o sistema começou a operar em 2002, parcialmente inaugurado.

Tendo em vista que os radares de varredura têm alcance de trezentos quilômetros, as ondas dos radares instalados próximos franjas fronteiriças podem chegar aos territórios vizinhos. Dessa maneira, o SIVAM apresenta um grande potencial, tanto de desconfiança como uma oportunidade de cooperação.

Brigagão e Proença Jr. (2002), apontam o SIVAM como uma ferramenta de cooperação no uso de recursos de segurança, visando à afirmação da liderança brasileira na integração sul-americana. Dessa maneira, os autores ressaltam que após a queda do Muro de Berlim e a mudança no enfoque das novas ameaças, o Ministério da Defesa destacou que a integração regional é prioridade na política de defesa do Brasil.

Porém, de acordo com Rossi (2003), há de se observar que no período de 1990 a 1996, momento de gênese do projeto, nenhum membro do TCA foi convidado a participar dessa elaboração/discussão, informação colhida pela autora durante a entrevista realizada com o Vice-Presidente da CCSIVAM. Cel. Albuquerque, quando ressaltou ainda que ele foi apresentar o SIVAM para os oito países membros do TCA em 1999 e 2000. Nesse sentido, Aziz Ab'Saber, em entrevista concedida a Rossi, argumenta:

O fato é que bases de radar colocados na fronteira tinham uma possibilidade de gerenciar o território brasileiro e... o território dos países vizinhos. E isso a gente sabia desde há muito tempo porque a grande implantação, por exemplo, de radares existentes no aeroporto Ezeiza na Argentina, praticamente fica próximo da fronteira com o Uruguai. Então não é só a Argentina que é gerenciada, é o espaço aéreo do Uruguai também. E evidentemente nunca esse gerenciamento pode descer até o nível de verificar o problema da passagem de grandes recursos de Buenos Aires para Montevidéu em matéria de dólares. Não é missão deste tipo de implantação tecnológica gerencial. A mesma coisa a gente podia prever para as fronteiras do Brasil com as Guianas, do Brasil com a Venezuela, do Brasil com a Colômbia, do Brasil com o Peru e do Brasil com a Bolívia... E, curiosamente, os líderes do projeto SIVAM do lado do governo brasileiro não quiseram entender essa dificuldade. E ele podia ser um projeto mais bem elaborado com menor número de implantações dentro do espaço total amazônico, mas evitando as fronteiras no sentido de que isso precisava ser uma colaboração mais bem pensada, mais bem trabalhada entre os governos dos países vizinhos (AB'SABER, 2003 apud ROSSI, 2003, p. 82).

Desta maneira, é possível inferir que o Projeto SIVAM não foi pensado pelo governo brasileiro dentro de uma lógica cooperativa, se constituindo em projeto de defesa nacional para Amazônia visando, também, a defesa do território nacional perante as ameaças advindas

dos países vizinhos, tendo em vista que a região andina tem se configurado como um arco de instabilidade na América do Sul. Conforme Pagliari:

O Brasil não tem se envolvido na guerra às drogas proposta para esta área. Não obstante defenda ser competência das forças policiais o tratamento dessa questão, não tem desconsiderado a implementação de ações de cunho militar, como aumento da presença das forças armadas na região amazônica, especialmente o exército, também promove outras ações muitas vezes conjuntas com órgãos estatais, como o Programa Calha Norte; o SIVAM (PAGLIARI, 2009, p. 232).

Contudo, durante o lançamento do SIVAM, em 2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso fala explicitamente no compartilhamento do sistema com os países membros do TCA (MRE).

Em 2003, Brasil e Peru iniciaram um processo de integração do sistema de vigilância em sua fronteira com a assinatura de um memorando entre os presidentes dos dois países para que as informações captadas pelo SIVAM na região de Tabatinga-AM sejam compartilhadas, desta maneira, foi criado o Sistema de Proteção da Amazônia Nacional Peruana e *Sistema de Proteccion Amazonico y Nacional* (SIPAN-SIVAN Peru) (JESUS, 2011).

Assim, os esforços do governo brasileiro e peruano em compartilhar os dados gerados pelo SIVAM, a partir de unidades de vigilância localizadas em áreas de fronteira ou próximas como Tabatinga no Brasil (cidade próxima à fronteira com Peru e Colômbia) é um passo importante na construção de confiança entre nossos vizinhos. O radar do SIVAM instalado em área de fronteira (como é o caso de Tabatinga-AM) captando informações em 360°, inevitavelmente violaria a soberania do Peru e da Colômbia. Uma ação bilateral entre Peru e Brasil já está ocorrendo. Esse gesto demonstra a capacidade de entendimento e maturidade entre os dois países (JESUS, 2011).

Contudo, o compartilhamento dos dados do SIVAM na esfera multilateral não avançou da mesma maneira, tal matéria entrou na pauta da OTCA, somente em 2006, durante a primeira reunião dos ministros da defesa dos países membros, em Bogotá, ficando explícito que a maioria dos países era favorável, contudo, o Equador ressaltou a importância de a OTCA apoiar a criação de um sistema integrado, enquanto, a Venezuela lembrou que os países haviam aprovado anteriormente o incentivo a criação de sistemas nacionais de vigilância.

Dessa forma, o governo venezuelano já havia sinalizado a intenção de uma maior autonomia, nesse sentido, com o anúncio em 2004, que pretendia desenvolver seu próprio sistema de vigilância, o Sistema de Vigilância do Orenoco e da Amazônia (SIVORAM)⁶⁴.

No entanto, há por parte de alguns países amazônicos como Bolívia o desejo de que o Brasil compartilhe os dados gerados pelo SIVAM. Contudo, tal situação levanta questões em relação à confiança entre os militares de tais países.

Para que os países amazônicos possam acreditar nas informações recebidas, todo arcabouço de informações precisa ser coerente e aceito sem desconfiança ou suspeita, pois de outra forma podemos assistir a uma corrida de “SIVAMs” para dar credibilidade aos dados disponíveis. Agregue-se a esta questão que para compartilhar esses dados, os radares brasileiros invariavelmente “invadem” os territórios vizinhos, o que pode vir a gerar impacto diferente da integração ou de uma diplomacia de aproximação com os demais países amazônicos (ROSSI, 2011). Dessa maneira, o compartilhamento destes dados dentro de uma estrutura institucional poderia ser importante, pois instituições facilitam o fluxo de informações, bem como atuam no sentido de diminuir as desconfianças entre as partes envolvidas, aumentando a credibilidade dos dados compartilhados.

Além de inferir em custos para o Brasil, se firmado acordos para o compartilhamento dos dados obtidos pelo SIVAM, a interrupção de tal fluxo por si só seria um gesto diplomático hostil.

4.2.1 SIVAM e sua operacionalidade

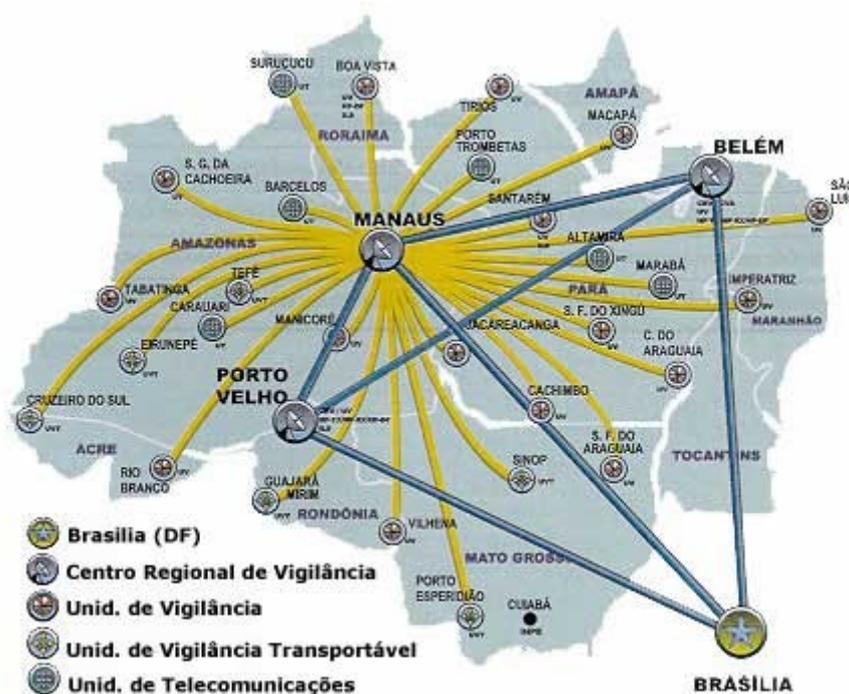
Em relação às características do SIVAM, este é um projeto multidisciplinar que possui uma estrutura comum e integrada de meios técnicos destinados à aquisição, visualização, processamento, armazenamento e difusão de dados e imagens, sob a forma de produtos personalizados, para utilização pelos órgãos da região. Essa estrutura abrange o sensoriamento

⁶⁴ Como exposto por Cardoso (2010, p. 150), em relação à construção de um sistema de vigilância venezuelano, um acordo bilateral foi em 2005, com o objetivo de desenvolvimento de “sistemas de informação e programas (software) que permitam a integração de diferentes sistemas de sensores e radares existentes para garantir a coordenação, vigilância controle do espaço aéreo, aquático e terrestre” na Venezuela. Ainda naquele ano, a ATECH Tecnologias Críticas (empresa responsável pela instalação do SIVAM/SIPAM no Brasil) foi contratada para integrar uma rede de sensores e radares meteorológicos e modernizar o sistema de controle de tráfego aéreo civil no país. Ademais, em 2009, a ATECH anunciou um novo contrato com o governo venezuelano para o fornecimento dos serviços de integração de cinco radares de vigilância e implementação de um simulador de situação aérea. De acordo com fontes jornalísticas, o projeto venezuelano – que havia começado “sob a camuflagem de um inofensivo sistema para controle do regime de chuvas e incêndios florestais” – teria adquirido um perfil dual semelhante ao SIVAM/SIPAM. Contudo, Cardoso argumenta que apesar de minuciosa pesquisa o autor não foi capaz de confirmar a compatibilidade entre os sistemas brasileiro e venezuelano ou definir se houve realmente intercâmbio de dados de satélite entre os dois países (CARDOSO, 2010).

remoto por satélite, o sensoriamento aéreo, a vigilância e controle do tráfego aéreo e de superfície, auxílio à navegação aérea, monitoramento ambiental e meteorológico, a exploração e o monitoramento de comunicações, redes de telecomunicações, tratamento e visualização de dados e energia elétrica. Assim configura-se como uma grande base de dados, na qual é possível o compartilhamento de dados e conhecimento entre todos os órgãos envolvidos no SIPAM (LOURENÇÃO, 2004).

No que tange às suas características operacionais para atuar na Amazônia Legal⁶⁵, o SIVAM - conta com dezenove antenas de radares de varredura, sendo que cada antena teria alcance de trezentos quilômetros e contaria também com oito aviões EMB- 145 com sensores e radares móveis; duzentos sistemas radiolocalizadores; trezentas plataformas de coleta de dados e em permanente contato com três centros regionais, com comando geral centralizado em Brasília. Além de quatro aviões laboratório HS-800 e três esquadrões de aviões ALX, também chamado de Super Tucano, constituindo o braço armado do SIVAM (LOURENÇÃO, 2004).

Figura 3: Sistema de Vigilância da Amazônia



Fonte: CCSIVAM

⁶⁵ A Amazônia Legal corresponde à totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte dos estados do Mato Grosso e Maranhão.

Apesar de o sistema ser dotado de um braço armado, os aviões ALX (Super Tucano), desenvolvido pela EMBRAER para o teatro de operações amazônico, tal dispositivo não dispunha de um mecanismo jurídico para sua efetivação, levando assim, a certa ineficácia do SIVAM, pois violações ao espaço aéreo brasileiro eram detectadas, mas as autoridades brasileiras não podiam interceptá-las.

É importante esclarecermos que existem duas vertentes do SIPAM/SIVAM, uma conhecida como a “parte verde” (a civil) e a “parte azul” (a militar). A parte verde é subordinada a Casa Civil da Presidência da República e tem aplicações focadas em informações meteorológicas, comunicações, com pequenas unidades do IBAMA, FUNAI e apoio a Polícia Federal. A vertente militar do sistema é subordinada ao Ministério da Defesa, e atua nas atividades relacionadas à vigilância das fronteiras, ao controle e defesa do espaço aéreo e fluvial da região e apoio as unidades militares, tendo como um de seus órgãos mais importantes o Centro de Vigilância Aérea (CVA) ⁶⁶, sediado em Manaus, operado pelo Comando da Aeronáutica, órgão que opera o recebimento, tratamento e visualização de informações necessárias ao controle dos movimentos aéreos, meteorologia aeronáutica e busca e salvamento (SANTOS, 2007).

Desde sua implantação, o SIVAM já rastreou uma série de pequenas aeronaves que transportam ilícitos, em especial drogas provenientes da Bolívia, da Colômbia e do Peru. Esse tipo de ilícito entra no Brasil e posteriormente é enviado para Estados Unidos e Europa, seu destino final, somente uma pequena parte deste total permanece em território nacional para consumo interno (SANTANA, 2010).

Tendo em vista a concepção do SIVAM e as funções que tal sistema desempenharia, pode-se aferir que a Lei do Abate tem uma relação direta com o SIVAM. Com a modernização do sistema de defesa aérea e controle de tráfego aéreo, comprovou-se que os ilícitos entram em território brasileiro principalmente por via aérea. Comprovou-se também que esses ilícitos são transportados em pequenas aeronaves provenientes de nossos vizinhos amazônicos (MARQUES, 2007).

O Projeto da Lei do Abate respalda-se em normas internacionais e “na legitimidade do direito de exercer a soberania no espaço aéreo sobrejacente aos territórios dos Estados, bem como das respectivas áreas marítimas”. Na ordem interna, a legislação forneceria o embasamento para impedir o uso de “aeronaves e outros engenhos aéreos para a prática de

⁶⁶ O Centro de Vigilância Aérea é o próprio CINDACTA IV. No CINDACTA IV, as instalações voltadas para o tráfego aéreo e as referentes à defesa aérea estão nas mesmas instalações do CVA, mas em salas diferentes.

atos hostis ou atentatórios contra a segurança da Nação Brasileira” (FEITOSA; PINHEIRO, 2012).

Devido à natureza de tal lei, a tramitação desta, gerou ampla polêmica, focadas, principalmente em torno de três dinâmicas: a primeira atribuía a concepção da Lei do Abate aos EUA e criticava amplamente o modelo de Guerra às Drogas com todas as suas consequências; a segunda atacava os vícios jurídicos da autorização para derrubar aeronaves civis e, finalmente, a terceira ressaltava a importância da lei para a defesa da soberania nacional e para o combate ao narcotráfico (FEITOSA; PINHEIRO, 2012). Dessa forma, a Lei nº 9.614, de 05 de março de 1998, entrou em vigor, somente, em 14 de outubro de 2004, através do Decreto nº. 05. 144, de julho de 2004.

Assim, o Decreto nº 5.144 delega ao Comandante da Aeronáutica a responsabilidade de autorizar o tiro de destruição. Tal medida só ocorrerá quando forem cumpridos todos os seguintes procedimentos: todos os meios envolvidos devem estar sob o controle operacional do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA); as medidas coercitivas⁶⁷ devem ser registradas em gravação sonora e/ou visual das comunicações; o tiro de destruição será executado apenas por pilotos e controladores de defesa aérea qualificados segundo os padrões estabelecidos pelo COMDABRA; o procedimento ocorrerá sobre áreas não densamente povoadas e relacionadas com rotas presumivelmente utilizadas para o tráfico de drogas (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2007 apud. MARQUES, 2007).

4.2.2 Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira

O novo sistema de monitoramento de fronteiras, lançado pelo governo brasileiro, dentro da lógica de modernização das Forças Armadas Brasileiras, projeto destinado a Força Terrestre, visa dotar esta de meios para a presença efetiva na faixa de fronteira brasileira. Apesar de ser um projeto do Exército, envolverá uma complexa interação entre as diferentes forças (Exército, Marinha e Aeronáutica), especialmente na região da Amazônia.

O SISFRON é um sistema de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR) que abrangerá toda a faixa de fronteira

⁶⁷ As medidas coercitivas estipuladas pela Lei do Abate são: reconhecimento à distância; confirmação da matrícula; interrogação na frequência prevista para a área; interrogação na frequência internacional de emergência; realização de sinais visuais; mudança de rota; pouso obrigatório; tiro de advertência, com munição traçante, lateralmente à aeronave suspeita, de forma visível e sem atingi-la. Caso a aeronave não responda a nenhum dos procedimentos coercitivos citados, ela será considerada hostil e está sujeita à medida de destruição (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2007 apud. MARQUES, 2007). FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Centro de Comunicação Social da Aeronáutica. Entenda a Lei do Tiro de Destruição. Disponível em: <<http://www.reservaer.com.br/legislacao/leidoabate/entenda-leidoabate.htm>>.

terrestre brasileira, 16.886 km, sendo esta composta por fronteiras com dez países (EXERCITO BRASILEIRO, 2010).

A figura abaixo mostra a estrutura para operar em toda a faixa de fronteira brasileira. Podemos também visualizar a complexidade do projeto que envolverá desde satélites até o aumento dos pelotões de fronteira.

Figura 4: Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras



Fonte: Livro Branco, 2012.

Segundo os parâmetros do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)⁶⁸, publicado em 2012, o SISFRON, em consonância com as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa e com base em monitoramento/controle, mobilidade e presença, permitindo à Força Terrestre manter as fronteiras monitoradas e responder prontamente a quaisquer ameaças e agressão, especialmente na região Amazônica (LIVRO BRANCO, 2012).

O projeto está sendo gerenciado pelo Centro de Monitoramento de Fronteiras (CMF), sob responsabilidade do Comando Militar do Oeste. O projeto SISFRON integra uma série de amplos projetos do Exército Brasileiro que visam sua modernização efetiva no horizonte até 2030. Tais projetos abrangem o Programa Amazônia Protegida (PAP)⁶⁹, o Sentinela da

⁶⁸ A publicação do Livro Branco Nacional de Defesa foi uma das maiores inovações legais no âmbito da defesa. Diferentemente dos países vizinhos como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Peru, Paraguai e Uruguai, o Brasil não possuía um Livro Branco. Nesse sentido, o documento satisfaz a demanda internacional de esclarecer quais são as capacidades e intenções do país dentro de um sistema internacional anárquico no qual pode emergir conflitos a qualquer momento (VAZ; CORTINHAS, 2013, p. 32).

⁶⁹ O Programa Amazônia Protegida está inserido no Plano de Articulação do Exército Brasileiro na Amazônia e na Estratégia Nacional de Defesa. Contempla ações que visam fortalecer a presença militar na Região por

Pátria, o Mobilidade Estratégica e o COBRA (Combatente Brasileiro). De acordo com os militares, o SISFRON vai auxiliar na luta contra os ilícitos e apoiar outros programas já existente, como por exemplo, o programa Calha Norte e o SIPAM (DHENIN, 2013). Dessa maneira, o projeto foi pensado como e exposto no Livro Branco:

Com a perspectiva de interligar o SISFRON aos sistemas congêneres das demais Forças, do Ministério da Defesa e de outros órgãos federais, evoluindo para um sistema integrado de monitoramento, o Sistema contribuirá para iniciativas unificadas de cunho socioeconômico que propiciem o desenvolvimento sustentável das regiões fronteiriças (LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL, 2012: 72).

O governo brasileiro está desenvolvendo o Sistema Brasileiro de Vigilância (SISBRAV), ainda em fase de planejamento, este sistema proporcionará a integração de todos os sistemas de monitoramento e controle, sendo estes: SISFRON; Sistema Brasileiro de Controle do Espaço Aéreo (SISCEAB); e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) (LIVRO BRANCO, 2012).

Ainda de acordo com o Exército Brasileiro, o SISFRON permitirá o monitoramento, controle e atuação nas fronteiras terrestres, contribuindo para a inviolabilidade do território nacional, para a redução dos problemas advindos da região fronteira e para fortalecer a interoperabilidade, as operações interagências e a cooperação regional.

Embora, no discurso oficial das autoridades brasileiras sobre o SISFRON refiram-se ao potencial de cooperação regional, ainda não foram dados passos concretos no sentido de um futuro compartilhamento de informações. Porém, é importante ressaltar que tal encontra-se em fase de desenvolvimento, segundo o Exército Brasileiro, a implantação do SISFRON será feita em etapas, por região. A expectativa do Exército é de que, no prazo de dez anos, toda a faixa de fronteira esteja coberta (SENADO, 2013).

4.2.3 Operações Militares Conjuntas

Considerando os padrões transfronteiriços do tráfico internacional de drogas e a interdependência dos problemas de segurança gerados pelas atividades transnacionais ilícitas, estas levam a necessidade de ações cooperativas. Tal contexto se torna ainda mais agudo em

meio de um estratégico posicionamento de tropas articuladas na fronteira e em profundidade. Prevê ainda a dotação de equipamentos de avançada tecnologia para a interligação e aumento da mobilidade da tropa compatível com a dimensão da Amazônia e da sua importância estratégica para as gerações futuras (COMANDO MILITAR DA AMAZÔNIA, 2013, p. 4).

uma fronteira como a Tríplice Fronteira Brasil, Colômbia e Peru, sendo esta conhecida pelo fluxo intenso de drogas, precursores químicos e armamentos.

Desta maneira, tendo em vista as características das operações de interdição aérea, Coronel Clifford R. Krieger da Força Aérea Norte-Americana argumenta que tais operações seriam mais difíceis de serem realizadas ou não seriam funcionais sem a ajuda de outras forças amigas orientadas pelos mesmos objetivos, o que significa que após o emprego da Força Aérea deve existir o apoio tático e logístico em superfície. Dessa forma, Pérez (2009), advoga que se deve fomentar o crescimento das operações conjuntas tanto dentro dos Estados como com seus vizinhos por meio de operações combinadas, sendo estas entendidas pelo autor como operações realizadas entre as forças de dois ou mais países.

Nesse sentido, Brasil, Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela têm buscado empreender operações conjuntas entre suas Forças Aéreas. O Brasil executa operações com a Colômbia (a Operação COLBRA), com o Peru (a Operação PERBRA), Bolívia (Operação BOLBRA) e com a Venezuela (Operação VENBRA).

No que tange a Operação COLBRA, até o momento foram realizados três exercícios: COLBRA I, COLBRA II e COLBRA III. Trata-se de uma Operação Conjunta/Combinada, com a finalidade de realizar atividades de Vigilância do Espaço Aéreo sobre aeronaves não identificadas, simuladas por aeronaves C-95 da Força Aérea Colombiana (FAC), desdobradas no aeródromo de Letícia (Colômbia), e aeronaves Caravan C-98 da Força Aérea Brasileira (FAB), desdobradas no aeródromo de São Gabriel da Cachoeira (Brasil), simulando aeronaves envolvidas em atividades ilegais, cruzando a fronteira dos dois países (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2009). Tais operações têm como objetivo:

- Estabelecer procedimentos que possibilitem uma maior eficácia no combate aos tráfegos ilícitos transnacionais, por meio da coordenação operacional entre os órgãos de defesa aérea do Brasil e da Colômbia.
- Aplicar os procedimentos de coordenação para a transferência de tráfegos aéreos de interesse.
- Exercitar os Estados-Maiores dos Comandos de Defesa Aérea da FAC e da FAB na execução de atividades de planejamento de operações aéreas combinado-conjuntas.
- Exercitar os enlaces de comunicação entre os Sistemas de Defesa Aérea da FAC e da FAB, de forma permanente, possibilitando, assim, um maior controle do espaço aéreo adjacente à fronteira comum.
- Estreitar relações, trocar experiências e estabelecer procedimentos comuns para a vigilância e o controle do espaço aéreo na região (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2009).

Os exercícios entre Brasil e Peru, a Operação PERBRA, até o momento ocorreu em três oportunidades, PERBRA I, PERBRA II e PERBRA III. A operação consiste no emprego de aeronaves-alvo que, simulando tráfegos ilícitos, cruzam a linha de fronteira entre Brasil e

Peru, nos dois sentidos. Para localizá-los, são empregados meios de detecção (radares) e de interceptação (aeronaves) de ambos os países, sendo adotadas as Medidas de Policiamento do Espaço Aéreo previstas, que consistem, basicamente, em verificar qual o tipo de aeronave, a sua matrícula, a sua procedência, o seu destino e o que está sendo transportado (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2008).

O Exercício BOLBRA I (2010) e BOLBRA II (2012), sob coordenação da Força Aérea Numerada 103 (FAe 103), da FAB, foi planejado com a finalidade de incrementar a segurança das operações aéreas na região de fronteira que separa Brasil e Bolívia, treinando as equipagens de Caça das duas Forças Aéreas.

Os exercícios realizados com a participação de pilotos brasileiros, realizando interceptação de aeronaves e navegação à baixa altura com ataque simulado, sem o uso de armamento. O planejamento da Operação BOLBRA visa o intercâmbio de aeronaves e pilotos, voando sempre com tripulações mistas (brasileiros e bolivianos).

A Operação VENBRA integra um acordo de cooperação bilateral firmado no ano 2000 em Brasília, a operação ocorreu em seis ocasiões: VENBRA I; VENBRA II; VENBRA III; VENBRA IV; VENBRA V e VENBRA VI. A manobra tem por objetivo primordial treinar pilotos e controladores de vôo para procedimentos de interceptação e maior controle do tráfego aéreo na região

O exercício contribui para estabelecer procedimentos que possibilitam maior eficácia no combate ao tráfico de ilícito transnacional, por meio da cooperação entre os órgãos de Defesa Aérea do Brasil e da Venezuela; consolida procedimentos de cooperação para a interceptação de aeronaves para execução de Medidas de Policiamento do Espaço Aéreo e será utilizado para revisar e atualizar as Normas Binacionais de Defesa Aeroespacial para aprimorar os procedimentos de transferência de tráfego aéreo de interesse.

De acordo com o Comandante da parte brasileira da VENBRA VI e do COMDABRA, Major-Brigadeiro do Ar Marcelo Mário de Holanda Coutinho, a cada edição do exercício aumenta a similaridade das doutrinas de interceptação. “Este exercício é importante para a cooperação, pois nós [Brasil e Venezuela] temos problemas em comum com tráfegos ilícitos cruzando a fronteira” (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2012).

Tais ações importantes são importantes no sentido de fomentar a cooperação transfronteiriça, desenvolvendo laços de confiança entre as forças e harmonização dos procedimentos, além de representar possíveis fontes de *spillover* para a cooperação mais ampla.

4.2.4 Plano Estratégico de Fronteira: Operação Ágata e Operação Sentinela

A crescente preocupação com as zonas de fronteira fez emergir uma agenda de segurança e defesa no Brasil concernente a este tema. Nesse sentido, em junho de 2011 foi lançado o Plano Estratégico de Fronteiras, tendo como objetivo geral a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira⁷⁰ (BRASIL, 2011). O Plano institui como seus objetivos:

- I - a integração das ações de segurança pública, de controle aduaneiro e das Forças Armadas da União com a ação dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira;
- II - a execução de ações conjuntas entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;
- III - a troca de informações entre os órgãos de segurança pública, federais e estaduais, a Secretaria da Receita Federal do Brasil e as Forças Armadas;
- IV - a realização de parcerias com países vizinhos para atuação nas ações previstas no art. 1º; e
- V - a ampliação do quadro de pessoal e da estrutura destinada à prevenção, controle, fiscalização e repressão de delitos na faixa de fronteira (BRASIL, 2011)

Para Adriana Dorfman (2013), este não revoga as políticas anteriores voltadas à integração regional, mas prioriza investimentos em segurança e equipamento, criando órgãos articuladores e levando à contratação de efetivos policiais específicos para a fronteira, o estabelecimento de polícias fronteiriças etc. Pode-se considerar o plano como o marco da securitização das políticas para a fronteira brasileira.

Assim, o crime é situado na fronteira e um discurso em que a segurança pública é o argumento central nas relações entre sociedade e estado é instituído (GRUZCZAC, 2010 apud DORFMAN, 2013).

Dentro do escopo do Plano Estratégico de Fronteiras, foi lançada a Operação Ágata sob a coordenação do Ministério da Defesa e Comando do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). A execução cabe à Marinha, ao Exército e a Força Aérea Brasileira (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2013). Além das Forças Armadas, participam da operação cerca de 30 agências nos níveis federal, estadual e municipal, entre Ministérios, agências reguladoras e órgãos de fiscalização e segurança.

Ademais, as ações da Operação Ágata abrangem desde a vigilância do espaço aéreo até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas que dão acesso ao país.

⁷⁰ A legislação brasileira define a faixa de fronteira como uma linha imaginária constituída por uma faixa interna de terras que se estende de 0 a 150 km, paralelamente à linha divisória terrestre do território nacional com outros países e desde 1955 (Lei 2.597 de 1955) identifica-se fisicamente com a zona de segurança nacional (BRASIL, 2010).

Mas também inclui assistência médica e odontológica junto às comunidades, povoadas e cidades isoladas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

No ano de 2011, foram realizadas as Operações Ágata-1, no estado do Amazonas, Ágata-2, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina e Ágata-3 nos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Acre e Amazonas. Em prosseguimento, no ano de 2012, as Operações Ágata-4 que ocorreu nos estados do Amapá, Pará, Roraima e Amazonas, Ágata-5 nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul, e Ágata-6 atuando em Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Acre. No ano de 2013, teve lugar a Ágata 7, a mais ambiciosa, pois esta compreendeu toda a faixa de fronteira do Oiapoque (Amapá) até o Chuí (Rio Grande do Sul).

A figura abaixo expõe todas as operações e equipamentos utilizados na Operação Ágata 7.

Figura 5: Operação Ágata 7



Fonte: Força Aérea Brasileira, 2013.

A tabela abaixo exemplifica a magnitude das operações, com dados entre 2011 e primeiro semestre de 2012, expondo os recursos, pessoal envolvido, bem como o número de embarcações, veículos e aviões envolvidos nas operações. Dessa forma, podemos perceber com a exposição da Ágata 7 e com os dados da tabela abaixo que, embora, as operações

tenham diminuído em magnitude durante um período, a Operação Ágata 7 mostrou que esta é uma prioridade em termos de defesa para o governo brasileiro.

Tabela 2 - Operações Ágata

	2011			2012	
	ÁGATA 1	ÁGATA 2	ÁGATA 3	ÁGATA 4	Total
Efetivo de Militares	3.044	8.705	7.146	8.494	27.389
Navios	5	6	10	7	28
Embarcações	50	60	123	57	290
Viaturas	43	64	203	65	375
Aeronaves	23	29	47	24	123
Horas de voo	587	1.324	1.499	785	4.123
Recursos (em R\$ milhões)	21,4	21,4	21,4	15,1	79,30

FONTE: LIVRO BRANCO, 2012.

Outra ação empreendida no sentido de garantir a inviolabilidade das fronteiras foi a Operação Sentinela. Como exposto no relatório da Polícia Federal, “no eixo das ações emergenciais, foi criada a Operação Sentinela, coordenada pela Polícia Federal e formada pela Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança e Brigada Militar do Rio Grande do Sul” (POLÍCIA FEDERAL, 2012). Esta é uma operação permanente, ocorrendo o ano inteiro na faixa de fronteira, sendo esta a principal diferença da Operação Sentinela da Operação Ágata, pois ambas se valem de informações obtidas pelos respectivos setores de Inteligência, que compartilham seus dados entre si de modo a garantir o sucesso das operações (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

Tais operações têm mostrado resultados relevantes no sentido de melhorar a interoperacionalidades entre os diferentes órgãos do Estado brasileiro, e também em relação ao combate a ilícitos transfronteiriços, com números vultosos de apreensões.

4.3 Conclusões

No presente capítulo tentamos demonstrar que há um dilema nas políticas brasileiras. Se, por um lado, o país empreende iniciativas para fomentar a integração regional, o que refletiria um projeto de Brasília para a região, consolidando sua liderança na América do Sul. Por outro lado, a liderança brasileira ainda se mostra claudicante, o que se deve em parte a

falta de capacidades, especialmente militares, do país para se consolidar como fiador do processo de integração no subcontinente, ainda mais em temas de segurança e defesa.

Podemos observar que esta hesitação também se reflete na cooperação em segurança e defesa do Brasil com os países vizinhos. São empreendidas ações incipientes de cooperação, o que mostra a falta de um projeto regional de segurança brasileiro para a região, desta maneira, quando se trata do combate a ameaças transnacionais tem se adotado políticas de fechamento das fronteiras, dentro de uma lógica de introspecção nacional como demonstrado com o Plano Estratégico de Fronteira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como enunciado no início desta dissertação, o objetivo geral do presente trabalho era compreender a cooperação em segurança e defesa no espaço andino-amazônico, buscando entender os aspectos conceituais de um regime de segurança fronteiriço. Dessa forma, observou-se que uma única abordagem teórica não é suficiente para compreender as dinâmicas da cooperação neste espaço geográfico. Pois questões que não são abordadas adequadamente dentro de uma perspectiva teórica são desenvolvidas em outras.

Assim, acreditamos que para se entender os processos e potencialidades da cooperação transfronteiriça na região andino-amazônica e formas de sua institucionalização, bem como para entender o papel do Brasil neste processo é necessário aportes teóricos referentes à teoria dos regimes internacionais, mais destacadamente do Institucionalismo e suas possibilidades de responder ao fenômeno da cooperação em segurança, a Teoria da Estabilidade Hegemônica, uma vez que nos ajuda a conceber qual seria o papel do Brasil ao promover à cooperação regional, podendo levar a consecução de bens públicos regionais. Ademais, tendo em vista os processos de integração na América do Sul, mais destacadamente a criação do CDS pode nos levar a inferir que o subcontinente estaria caminhando para uma comunidade de segurança ou um regime de segurança.

No que tange ao neofuncionalismo, teoria esta que tem tido mais influência nos modelos teóricos que versam sobre a cooperação transfronteiriça, pois postula que desdobramentos em outras áreas têm repercussões nos processos colaborativos. Além de nos dar um arcabouço para inserir os atores transnacionais na discussão sobre cooperação, sendo primordial para entender a cooperação transfronteiriça no espaço andino-amazônico.

A cooperação transfronteiriça é importante pelos interesses dos governos em promover políticas locais em um contexto transfronteiriço, o que leva a redefinir a articulação governamental e a própria soberania nacional. Contudo, na América do Sul, não há instituições para instrumentalizar a cooperação transfronteiriça, como se pode ver neste trabalho.

Podemos, também, perceber que a questão da interdependência é, recorrentemente, colocada como fator impulsionador na criação de regimes internacionais, e também de estratégias de cooperação.

Dessa forma, tendo em vista os padrões de interdependência na região andino-amazônica e fazendo uso dos padrões explicitados pela Teoria dos Complexos Regionais de

Segurança podemos aferir a ocorrência de um terceiro subcomplexo na América sendo este o Complexo Regional de Segurança Andino-Brasileiro, pois este *cluster* apresenta elevado grau de interdependência em seus processos de dessecuritização e securitização.

Nesse sentido, notamos que os principais processos de securitização no CSR Andino-Amazônico estão associados às ameaças de caráter transnacional. Ademais, temos que pontuar que estas têm enfraquecido os pressupostos clássicos do Estado nação, destacadamente as fronteiras, esta situação também contribuí para diluir a distinção tradicional entre segurança pública e segurança internacional, em especial nas zonas fronteiriças, pois nestas são onde se materializam as relações entre duas sociedades, seja tanto no sentido de porta de entrada de delitos transnacionais que ameaçam a estabilidade do Estado nacional, como, também, ponto de contato entre as diferentes sociedades fomentando a integração destas.

No entanto, podemos constatar que os padrões de interdependência têm fomentado a securitização das fronteiras no espaço-andino amazônico, com a tendência para políticas que priorizam o fechamento destas.

Porém, é importante notar que a crescente securitização dos territórios fronteiriços, também, amplia as oportunidades de iniciativas de cooperação regional, pois como exposto, Complexos Regionais de Segurança tendem à cooperação. Embora, haja que se reconhecer que apesar da disposição política brasileira de aprofundar as relações com os países vizinhos visando o estabelecimento de mecanismos de cooperação em segurança e defesa, as iniciativas de cooperação têm se mostrado incipientes, sem enquadramento institucional e sem aportes para o sustento destas.

Desta maneira, percebemos uma ambiguidade nas políticas brasileiras. Se, por um lado, o país empreende iniciativas para fomentar a integração regional, o que refletiria um projeto de Brasília para a região, consolidando sua liderança na América do Sul. Por outro lado, a liderança brasileira ainda se mostra claudicante, o que se deve em parte a falta de capacidades, especialmente militares, do país para se consolidar como fiador do processo de integração no subcontinente, ainda mais em temas de segurança e defesa.

Podemos observar que está hesitação também se reflete na cooperação em segurança e defesa do Brasil com os países vizinhos, o que mostra a falta de um projeto regional de segurança brasileiro para a região, desta maneira, quando se trata do combate a ameaças transnacionais tem se adotado políticas de fechamento das fronteiras, dentro de uma lógica de introspecção nacional como demonstrado com o Plano Estratégico de Fronteira.

Assim Medeiros Filho (2010) argumenta que segurança concebida na forma do Estado e defesa como atos concretos, oriunda da doutrina de segurança nacional das Escolas Superiores de Guerra é ainda muito utilizada em políticas de defesa no subcontinente. Assim, faz-se necessário, portanto, repensar esses conceitos, considerando o caráter transnacional das ameaças e a necessidade de ações colaborativas.

Podemos atribuir que o caráter das políticas de defesa ao fato que os militares, a serem postos como autores de suas políticas, tendem a ser resistentes a políticas compartilhadas de segurança entre os países vizinhos.

Nesse sentido, nota-se que nos estágios iniciais do Projeto SIVAM, este não foi articulado dentro de uma lógica cooperativa. Contudo, com o crescimento da importância e participação do Brasil na região, o governo brasileiro começou a abrir possibilidades de compartilhamento das informações obtidas pelo SIVAM, entretanto, tais iniciativas têm se concentra mais na esfera do discurso do que ações afetivas.

Não obstante há que se notar que a cooperação por meio do SIVAM entrou na pauta da OTCA, somente em 2006, e de forma superficial, não havendo avanço nesse sentido. Contudo, esse processo pode ser atribuído a falta de efetividade da OTCA. Tendo-se em vista o desenvolvimento da OTCA desde o TCA, nota-se que este arranjo na sub-região amazônica sofre de uma debilidade crônica, em parte devido ao fato de que este se converteu em um espaço de relações bilaterais entre os países amazônicos e o Brasil, sem avançar de maneira efetiva para um foro político coletivo na região para tratar dos problemas amazônicos.

Medeiros Filho (2010) coloca como obstáculo ao processo de cooperação regional o próprio caráter dissuasório das atuais políticas de defesa dos países da região, pois enquanto a ideia de cooperação reside na sinceridade e na confiabilidade, a dissuasão repousa na desconfiança e por um temor ao potencial adversário (SOARES; OLIVEIRA, 2007, p. 290 apud MEDEIROS FILHOS, 2010). Dessa forma, a mentalidade militar continua, em boa medida, arraigada em valores tradicionais de segurança e defesa pautadas no primado do Estado nacional, orientada para ameaças tradicionais, onde o vizinho continua a ser uma ameaça latente e constitui fator negativo para o processo de integração regional.

Entretanto, é possível argumentar que à medida que o Brasil assume um papel mais proeminente na América do Sul tem aumentado as iniciativas cooperativas do país na região em diversas esferas. Nesse sentido, o país tem investido na cooperação militar com os países amazônicos, porém, tais iniciativas têm-se dado primordialmente de forma bilateral. Nesta perspectiva a liderança brasileira para a criação do CDS mostra que pela primeira vez o Brasil poderia ter um projeto de segurança para a região, ocupando o papel, tradicionalmente,

ocupado pelos Estados Unidos à medida que este se afasta da região em favor de outras prioridades estratégicas. Dessa forma, podemos aferir que o Brasil poderia constituir uma hegemonia regional consentida pelos Estados Unidos.

Pois, observando a estrutura regional, um papel de liderança do Brasil na América do Sul resulta de diversas dinâmicas políticas em que a atitude e o desejo corporativos do Brasil se associam à sua preeminência em termos geográficos, demográficos, econômicos e tecnológicos.

No que tange as dificuldades à consecução de ações colaborativas, olhando para a região andino-amazônica verificamos que entre os países da região há um conflito sobre os meios a serem empregados no combate aos problemas de segurança regionais. Tal conflito levou a polarização política na região em torno da visão colombiana, baseada nas concepção norte-americana de que segurança militar do continente ficaria a cargo dos Estados Unidos, enquanto os países latino-americanos seriam pressionados a diminuir seus efetivos militares e mudar a missão de suas Forças Armadas, que deveriam preparar-se prioritariamente para o combate ao crime organizado, ao contrabando e ao tráfico de drogas, bem como o combate as guerrilhas que atuam no país. E por outro lado, a posição venezuelana que tem se colocado firmemente contra a Guerra às Drogas. Ademais, podemos observar que a penetração da agenda de segurança e defesa dos Estados Unidos na região tem gerado clivagens políticas entre os países amazônicos.

Nesse sentido, o relativo desengajamento dos Estados Unidos da região pode representar uma oportunidade para a construção de um regime de segurança na região que observe as particularidades regionais.

Em relação ao processo integrador na América do Sul, embora ainda não se possa falar de integração militar, pode-se falar da existência de um clima de cooperação, ainda mais com a institucionalização do CDS. Assim sendo, a possibilidade aventada nos discursos do Exército Brasileiro dos países sul-americanos virem a “trabalhar em conjunto frente às ameaças emergentes” pode ser considerada um indício de que esteja surgindo uma comunidade de segurança pluralista no Sul da América Latina nos termos de Karl W. Deutsch.

Nesse sentido como avanços na construção de arranjos colaborativos, podemos citar as operações militares que a Força Aérea brasileira realiza com a Colômbia, o Peru e a Venezuela. Como já foi dito, a percepção de que os problemas de segurança existentes na fronteira norte do Brasil não podem ser solucionados unilateralmente está mudando paulatinamente a postura dos militares brasileiros acerca da integração regional. Esta mudança de percepção, aliada à assinatura de tratados de cooperação com os países acima

citados, levou a Aeronáutica a investir na realização de operações bilaterais destinadas a estabelecer procedimentos específicos de coordenação voltados para a Defesa Aérea da Amazônia (MARQUES, 2007).

Dentro desta lógica, a direção apontada pelo Ministro da Defesa incorpora em larga medida a percepção de uma dinâmica sub-regional de importância crescente. A ênfase em forças prontas, versáteis e integradas reflete um arranjo em que a segurança coletiva pode vir a se efetivar a qualquer momento. Trata-se de dispor da capacidade de ação no contexto de um arranjo de assistência recíproca sub-regional em formação (BRIGAGÃO, PROENÇA JR., 2002).

Isso significa, ainda, a responsabilidade pela correta harmonização das demandas de diferentes compromissos de segurança. Trata-se de como equilibrar a ponderação entre a disponibilidade das forças, determinada por estes arranjos; a necessidade de auto defesa do próprio Estado e os recursos que se decidam alocar para a defesa. Existe, portanto, uma ponderação específica do Ministério da Defesa no que se refere à pronta disponibilidade de determinados níveis de força, sem os quais os compromissos de segurança de um Estado são vazios de significado.

Pois como argumenta Pagliari, não apenas o aspecto territorial deve ser observado a fim de constatar as alterações nas relações de segurança, mas também, como os complexos regionais tendem a evoluir para sistemas cooperativos. Devem-se analisar as transformações internas e mudanças em relação às fronteiras por meio das identidades, redes e externalidades e não apenas pelas características territoriais (PAGLIARI, 2009).

Um último aspecto se relaciona à permanência de desconfiança dos países da região em relação a posturas “imperialistas” de seu principal líder. Acontecimentos recentes envolvendo o Brasil e países da região (Bolívia, Equador e Paraguai) apontam nesse sentido e “mostram que as elites desses países continuam muito sensíveis a discursos e imagens do passado sobre as intenções expansionistas do Brasil” (VILLA, 2006). Dessa forma, percebe-se que como um dos principais pilares para a construção de regimes e cooperação é a confiança entre os atores no espaço andino-amazônico teriam muito ainda que avançar para que estratégias colaborativas possam ser efetivas.

É importante, notar que ações militares conjuntas como as desenvolvidas pela Força Aérea Brasileira em parceria com os países vizinhos podem ter um papel importante na construção de laços entre as Forças Armadas dos países vizinhos, bem como na construção da confiança.

Nesse sentido, a cooperação transfronteiriça se coloca como um importante instrumento na promoção da integração regional, uma vez que esta fomenta a criação de bens públicos regionais e maior contato entre os povos.

Dentro desta lógica, iniciativas em assuntos de segurança e defesa mostram-se, ainda, mais valiosos, pois aumentam a confiança entre os militares dos países envolvidos nas ações colaborativas. Contudo, notamos que para viabilização de iniciativas nesse sentido seria necessário um maior engajamento brasileiro, pelo nos estágios iniciais de criação do regime.

Para tal, o governo brasileiro teria que assumir os custos de uma postura de liderança na região, sem que esta esteja apenas ligada a postura do Itamaraty com uma postura pró-ativa em relação à integração sem que esta se traduza na política de defesa brasileira que ainda prima pela segurança pelo caráter dissuasório das políticas e proteção do território.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. The emerging regional architecture of world politics. **World Politics**, Cambridge, v. 59, n. 4, July. 2007.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. **Security communities**. New York: Cambridge University Press, 1998.

ALBAGLI, Sarita. Território e territorialidade. In: BRAGA, Christiano et al. **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Brasília: Sebrae, 2004.

ALSINA JR., O Poder Militar como Instrumento da Política Externa Brasileira Contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n.2, p. 173-191, 2009.

AMILHAT-SZARY, Anne-Laure. Les frontières: peuvent-elles être mobiles ...et comment? **XIth BRIT Conference**, Geneva, Grenoble, 2011.

AMILHAT-SZARY, Anne-Laure; FOURNY, Marie-Christine. Introduction. Territorialités nouvelles et évolutions de la frontière. In: AMILHAT-SZARY, Anne-Laure ; FOURNY, Marie-Christine. **Après les frontières, avec la frontière**. Nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe. Édition de l'Aube.2006, p. 7-20.

AMORIM, Celso. A Política externa sob o presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília v.53 (ed. esp.), pp. 91-114, 2010.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. Cooperação e defesa na Amazônia: mudanças no tratamento da defesa no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA). In **Latin America Studies Association- Rethinking Inequalities**: LASA, 2009. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/AntiqueraDanielCampos.pdf>. Acessado em 10 jan. 2011.

ARANIBAR, Antonio. **La OTCA, algunas claves de su evolución histórica**. Informe de Consultoria. Brasília: OTCA, 2003.

ARAÚJO JORGE, Bernardo Wahl G. A presença militar dos Estados Unidos na América Latina: 1993-2009. In: AYERBE, Luis Fernando (org). **De Clinton a Obama: política dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: UNESP: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2009.

AXEROLD, Robert; KEOHANE, Robert. **Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions**. Princeton: Princeton University Press, 1986.

AYERBE, Luis Fernando. Bush e Obama: estratégia e concepções do uso de poder na América Latina. **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 115-128, set/out/nov 2009.

_____. Os Estados Unidos e as relações internacionais contemporâneas. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 331-368, jul./dez., 2005.

BECKER, Bertha. **Integração física e ocupação da Amazônia**: estratégia para o futuro. Rio de Janeiro: Mimeo, 2002.

_____. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, n 53, p. 71-86, 2005.

BLATTER, Joachim. Explaining crossborder cooperation; a border focused and border external approach. **Journal of Borderlands Studies**, Finland, v. XII, n. 1&2, p. 151-174, 1997.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política** Vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008

_____. **Decreto n. 7496**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, DF, 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm. Acesso em 14 novembro 2013.

_____. **Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004**. Dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp117.htm. Acesso em 29 maio 2013.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012.

_____. **Operações Ágata**. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/operacao-agata/operacoes-agata.html>. Acessado em 20 de novembro de 2013.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **América do Sul. Grupo do Rio**. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.5-america-do-sul-grupo-do-sul>. Acessado em 01 de dezembro de 2013.

_____. SENADO FEDERAL. **Sisfron**: Sistema Integrado de Fronteiras. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/estrategia-nacional-para-reorganizacao-e-reaparelhamento-da-defesa/sisfron-sistema-integrado-de-monitoramento-de-fronteiras.aspx>. Acesso em 16 de novembro de 2013.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA, Domício. **Concertação múltipla**: inserção internacional de segurança do Brasil. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BUZAN, Barry. **People, state and fear**. Brighton: Wheatsheaf Books, 1983.

_____. As implicações do 11 de setembro para os Estudos das Relações Internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 233-265, jul/dez 2002.

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

CABRAL, Ricardo Pereira. Complexo Regional de Segurança: a Busca de um Modelo para a América do Sul. In: XIV **ENCONTRO REGIONAL DA ANPUH RIO: MEMÓRIA E PATRIMÔNIO**, Rio Janeiro, 2010.

CARDOSO, Rodrigo Bertoglio. **Cooperação internacional e segurança na fronteira norte: Brasil, Venezuela e Guiana (2003-2008)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso do Senhor Presidente da República**, Fernando Henrique Cardoso, no encerramento da VI Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), 2000. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/resenha-de-politica-exterior-do-brasil/resenhas/resenha-n86-1sem-2000> Acesso em 25 maio 2011.

CASTRO, André Dunhan Maciel Sianes de. **A crise na Colômbia: impactos e implicações para o Brasil**. Dissertação (Mestrado) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2003.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira. Cooperação transfronteiriça no Mercosul e na União Europeia: a tríplice fronteira e a Grande Região Sar Lor Lux. Contribuições para Pensar a Gestão das Fronteiras Sul-Americanas. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

CARNEIRO FILHO, Camilo Pereira; RÜCKERT, Aldomar. Transfronteirização e gestão do território no arco sul da fronteira do Brasil.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, nº. 9, ago. 2005.

CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro (edt). **Agenda de seguridad Andino-Brasilena**: Primeras Aproximaciones. Bogotá: Fescol, 2004.

CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos Shimidt. Tecnologias de informação e integração regional: desafios institucionais para a cooperação sul-americana na área de segurança. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2011, p. 651-691.

CEPIK, Marco; BRANCHER, Pedro; GRANDA, Sebastián. A Colômbia e os desafios para a integração sul-americana. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 14, out. nov, 2012, pp. 18-32.

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

COLOMBIA. **Consolidación de La Paz**. Bogotá, 2011. Disponível em: <<https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=UP0-sVloLwk%3D&tabid=85>. Acesso em 20 novembro 2013.

COUTO, Aiala Colares de Oliveira. Políticas públicas de segurança para a Amazônia: entre a globalização e as redes ilegais. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

DEUTSCH, Karl; et. al. **Integración y formación de comunidades política**. Buenos Aires: Intal, 1996.

_____. **Análise das relações internacionais**. 2ª Ed. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DHENIN, Miguel. Do Sipam ao Sisfron: a questão da faixa de fronteira na doutrina militar brasileira. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

DIENER, Alexander; HAGEN, Joshua. Theorizing borders in a 'borderless world': globalization, territory and identity. **Geography Compass**, Finland, v.3, n. 3, 2009.

DINIZ, EUGENIO. Relacionamentos Multilaterais na Unipolaridade – Uma Discussão Teórica Realista. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 505-565, jul./dez, 2006.

DORFMAN, Adriana. A Condição Fronteiriça diante da Securitização das Fronteiras do Brasil: In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

DOUGHERY, James; PFALTGRAFF, Robert. Teoria da Coperação e Integração Internacional. In: DOUGHERTY, James; PFALTGRAFF, Robert. **Relações Internacionais: As Teorias em Confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003. p. 642-701.

DUARTE, Érico Esteves. **Conduta da Guerra na Era Digital e suas Implicações para o Brasil: uma Análise de Conceitos, Políticas e Práticas de Defesa**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

DUFFIELD, John. International Security Institutions: Rules, Tools, Schools, or Fools? In RHODES, Rod, BINDER, Sarah.; ROCKMAN, Bert. **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford, Oxford University Press, 2006.

DUQUE, Marina Guedes. O Papel Síntese da Escola de Copenhague nos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 459-501, set./dez, 2009.

EXÉRCITO BRASILEIRO. SISFRON. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index/sisfron/cont_03.php. Acesso em 21 de novembro de 2013.

FELLOWSHIP OF RECONCILIATION COLOMBIA PROGRAM. **Military Bases, Human Rights & Free Trade Delegation**. OKLAND, 2010. Disponível em: <<http://forcolombia.org/BasesDelegation>. Acesso em 10 dezembro, 2013.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Concepção**. Brasília, 2008. Disponível em:
<http://www.fab.mil.br/portal/operacoes_aereas/perbra3/concepcao.php. Acesso em: 15 de julho de 2013.

_____. **Operação COLBRA III**. Brasília, 2009. Disponível em:
<http://www.fab.mil.br/portal/operacoes_aereas/colbra/. Acessado em 13 de julho de 2013.

_____. **Operação Ágata: Plano Estratégico de Fronteira**. Brasília, 2013. Disponível em:
<<http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?page=agata7>. Acessado em 02 de dezembro de 2013.

FRANKLIN, Cleber Batalha. Segurança regional e os desafios para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônico – OTCA. **In SEMINÁRIO INTERNACIONAL – AMAZÔNIA E FRONTEIRAS DO CONHECIMENTO**. NEA- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos- 35 anos. Universidade Federal do Pará, 9 a 11 de dezembro de 2008. Disponível em <http://www3.ufpa.br/naea/siteNaea35/anais/html/geraCapa/FINAL/GT8-278-1297-20081125224119.pdf>. Acessado em 20 jun. 2011.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, jan./jun. 2013.

GARCIA, Francisco Proença. As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados: Subsídios para o seu Estudo. **Revista Negócios Estrangeiros**, Lisboa, v.9, v.1, março, 2006.

GEHRING, Thomas. Integrating integration theory: neo-functionalism and international regimes. **Global Society**, Canterbury, v. 10, n. 3, 1996.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GREEN, Donald; SHAPIRO, Ian. Teoria da Escolha Racional e Ciência Política: um Encontro com Poucos Frutos? **Perspectiva**, São Paulo, v. 23, p. 169-206, 2000.

GRIMSON, Alejandro. **La nación en sus límites: Contrabandistas y exilados en la frontera Argentina-Brasil**. Buenos Aires: Gedisa, 2003.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos anos de periferia: a inserção. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HAAS, Ernest. International Integration: the European and the Universal Process. **International Organizations**, Cambridge, v. 15, n. 3, p.366-392, Summer, 1961.

_____. Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes. . In: KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-global: dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HAGGARD, Stephan; SIMMONS, Beth. Theories of international regimes. Cambridge: **International Organizations**, v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987.

HASENCLEVER, Andrea; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HERZ, Mônica. **O Tratamento da segurança regional pela disciplina de relações internacionais**. Disponível em: <<http://www.unb.br/irel/ibsa>. Acesso em 29 maio 2011.

ISHIDA, Eduardo. Política de Segurança Integrada da Amazônia: Utopia ou Realidade? In: ZEVALLOS, Enrique Amayo (org). **A Amazônia e o Pacífico Sul-Americano e sua importância para o Brasil**. São Paulo, Cultura Acadêmica, 2009.

JACKSON, Robert; SORENSEN. Georg. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

JERVIS, Robert. Security Regimes. In: KRASNER, Stephen D. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

JESUS, Samuel. **O SIVAM e a Integração Amazônica**. II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC/SP), São Paulo, 16,17,18 de novembro de 2009.

_____. O SIVAM Brasil e a Integração Sul-Americana: contradições e ambigüidades. In **BRASA- Brazilian Studies Association**, 2011.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984.

_____. The demand for international regimes. In: KRASNER, Stephen D. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

_____. International institutions: two approaches. international rules: approaches from international law and international relations. **International Studies Quarterly**, Bloomington, v. 32, n.4, 1988: 187-205.

KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. The promise of institutionalist theory. **International Security**, Cambridge, v.20, n.1, p. 39-51, Summer 1995.

KINDLEBERGER, Charles. **The world in depression**. London: Penguin Books, 1973.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KRAPOL, Sebastian; MEISSNER, Katharina; MUNTSCHEK. **Regional Power as Leaders or Rambos of Regional Integration?** Unilateral Actions of Brazil and South Africa and their Negative Effects. Disponível em:

<<http://sebastiankrapohl.files.wordpress.com/2012/10/regionalhegemonfinal.pdf>. Acesso em 01 dezembro 2013.

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

LAKE, David. Regional security complexes: a system approach. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick. **Regional orders: building security in a new world**. Philadelphia: Pennsylvania State University Press, 1997.

LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: USP, 1999.

LOURENÇÃO, Humberto José. **A Defesa Nacional e a Amazônia: Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Campinas, Campinas, 2004.

MACHADO, Lia Osório. Espaços Transversos: Tráfico de Drogas Ilícitas e a Geopolítica da Segurança. In: **Geopolítica das Drogas** (Textos Acadêmicos). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

MARCOVITCH, Jacques. A Amazônia Real e seus Desafios. **Política Externa**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 7-14, jun./jul. 2005.

MARQUES, Adriana Aparecida. **Amazônia: pensamento e presença militar**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

_____. Perspectivas dos Países Amazônicos sobre a Amazônia. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi. **Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Ipea, 2011.

MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e Nações**. São Paulo: Contexto, 1998.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende., MOREIRA, Felipe Kern. **As Relações Internacionais na Fronteira Norte: Coletânea de Estudos**. Boa Vista: Ed. UFRR, 2011.

MARTINS FILHO, J. R. **A visão militar sobre as “Novas ameaças” no cenário da Amazônia brasileira. Seminário “Argentina e Brasil frente às novas ameaças”**. Organizado pelo Centro de Estudos Latino Americanos da Universidade Estadual Paulista (CELA) e pelo Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade de Campinas (NEE), Campinas, 2001.

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

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a Cooperação e a Dissuasão: Políticas de Defesa e Percepções Militares na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010.

_____. **Conselho de Defesa Sulamericano: Origens, Demandas e Propósitos**, 2010b.

MEZA, Ricardo Vargas. Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia. In: _____ **Nueva Sociedad**, Caracas, n. 192, 2004.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. **Ecuador reitera su posición pacífica y soberana**. Quito: Boletín de Prensa, N. 716. 2008.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a norte: política e estratégia. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 8, p. 75-103, 2009.

_____. Amazônia, política e defesa. In: NASCIMENTO, Durbens Martins (org). **Relações internacionais e defesa na Amazônia**. Belém: NAEA; UFPA, 2008.

MORGAN, Patrick. Regional security complexes and regional orders. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick. **Regional orders: building security in a new world**. Philadelphia: Pennsylvania State University Press, 1997.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique e LESSA, Antônio Carlos. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1, São Paulo: Saraiva, 2006.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2005.

NYE, Joseph. **Comprender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e a história**. Lisboa: Gradiva, 2002.

OLSON, Mancur; FERNANDEZ, Fabio. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. Segurança e defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil. **Diálogo**, Canoas, nº. 16, jan-jun. 2010.

PAASI, Anssi. **Territories, boundaries and consciousness: the changing geographies of the Finish-Russian border**. Chichester: Wiley, 1996.

PCHARA, Vicente Rodrigues da Fonseca. Segurança no Subcomplexo Regional Norte-Andino: Desdobramentos Pós-11 de Setembro. III Seminário de Pesquisa Interdisciplinar A primeira década novo milênio: sociedade, instituições e inovações

Universidade do Sul de Santa Catarina, 9, 10 e 11 de maio de 2011. Disponível em:
 <http://www.unisul.br/wps/wcm/connect/f47f267b-e993-4d7a-bbdb-ebbec4fd9781/artigo_seguranca-no-subcomplexo-regional_3spi.pdf?MOD=AJPERES.
 Acesso em 10 dezembro 2013.

PÉREZ, David Fernando Fonseca. **Balance de las operaciones de interdicción aérea contra el narcotráfico entre Brasil y Colombia durante la administración Uribe I**. Monografía. (Faculdade Relações Internacionais) - Universidade Colégio Maior de Nossa Senhora do Rosário. Bogotá, 2009.

PERKMANN, Markus. Cross-border regions in Europe. Significance and drivers of cross-border co-operation. **European Urban and Regional Studies**, v.10, n.2, 153-71, 2003.

PIEDRA-CALDERÓN, Andrés Fernando. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a consolidação do processo de integração sul-americana. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2007.

PIETRO, Germán Camilo. La institucionalización de la Unasur y los avances en seguridad y defensa. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina Niño (ed). **Anuario 2012 de la seguridad regional en la América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

POLÍCIA FEDERAL. **PF apresenta balanço de um ano da Operação Sentinela**. Brasília, 2012. Disponível em: < <http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2012/junho/pf-apresenta-balanco-de-um-ano-da-operacao-sentinela>. Acesso em 14 de novembro de 2013.

POPESCU, Gabriel. **Bordering and ordering the twenty first century: understanding borders**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2013.

PORTO, Jadson Luís Rebelo; Nascimento, Durbens Martins. **Interações fronteiriças no Platô das Guianas: Novas Construções, Novas Territorialidades**. Amapá: Publit, 2010.

PROCÓPIO, Argemiro. **Subdesenvolvimento sustentável**. Curitiba: Juruá, 2002.

PUCHALA, Donald; HOPKINS, Raymond. International Regimes: Lessons from inductive analysis . In: KRASNER, Stephen D. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

REYNOLDS, Julius. An **Empirical application of regional security complex theory: the securitization discourse in China's relation with Central Asia and Russia**. Dissertation (Master in Political Science) - Central European University, Budapest, 2009.

RHI-SAUSI, José Luis; ODDONE, Nahuel. **Cooperação transfronteiriça e integração regional do Peru: oportunidades para seu relacionamento estratégico com o Brasil**. Centro Studi di di Politica Internazionale, Lima, 2011.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Panorama da segurança na América do Sul. DEP: **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, v. 1, n.2, p. 53-77, jan./mar. 2005.

ROSSI, Isabel Cristina. **SIVAM**: um caso de dependência tecnológica 1990-1996. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, 2003.

_____. **Tecnologia e Sociedade**: o caso SIVAM. Tese (Doutorado em Ciência Política) Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, 2011.

RÜCKERT, Aldomar; GRASLAND, Claude. Transfronteirizações: possibilidades de pesquisa comparada América do Sul-União Europeia. **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 3, n. 2, p. 90-112, 2012.

RÜCKERT, Aldomar. Políticas Territoriais, Crise Européia e Fronteiras: Perspectivas Comparadas entre a União Européia e o Brasil. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo. **Civitas, Porto Alegre**, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2005.

RUGGIE, John Gerard. **Multilateralism Matters**: The Theory and Praxis of an Institutional Form. New York: Columbia University Press, 1993.

SANTOS, Denise Zaiden. **Diplomacia e as Forças Armadas**: Percepções de Ameaças no Entorno Andino-Amazônico. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

SANTOS, Jean Carlo da Silva. **Gestão Estratégica da Informação como Fator Condicionante para a Definição e Implementação de Políticas de Defesa e Segurança Nacional no Contexto da Amazônia Legal**: o Caso SIPAM/SIVAM. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas) - Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro, 2007.

SANTOS, Marcelo. Colômbia: o conflito interno e as fronteiras como Equador e a Venezuela. **Meridiano 47**, Brasília, v. 11, n. 122, nov.-dez. 2010: 27 -34

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 54, p. 115-129, fev. 2004.

SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva. A geoestratégia brasileira na agenda de política de segurança e defesa da América do Sul. **International Journal of Defense and Conflict Analysis**, n. 1, 2007.

SENHORAS, Elói Martins. O complexo regional de segurança da América do Sul entre o conflito e a cooperação. In JESUS JÚNIOR, Helvácio. **Segurança internacional**: temas regionais contemporâneos. Curitiba: Editora CRV, 2011.

- SILVA, Francisco Carlos Teixeira. A Amazônia e as novas ameaças mundiais. In: NASCIMENTO, Durbens Martins (org). **Relações internacionais e defesa na Amazônia**. Belém: NAEA; UFPA, 2008.
- SILVA, Gutemberg de Vilhena. As expectativas com a cooperação transfronteiriça entre Brasil e França: novos desafios para novos usos territoriais. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Rebelo. **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia**. Belém: UFPA, 2013.
- SNIDAL, Duncan. Relative gains and the pattern of international cooperation. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 85, n. 3, setembro, 1991, p. 701-726.
- SOARES, Rogério Guedes. O monitoramento e a proteção da Amazônia. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi. **Prospectiva, estratégia e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia**. Brasília: Ipea, 2011.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina. A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 7-28, jul./dez, 1990.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: HURREL, Andrew et al. **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- STEIN, Arthur. Coordination and collaboration: regimes in an Anarchic World . In: KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- STONNE, Marianne. **Security according to Buzan: comprehensive security analysis**. Paris: Security Discussions Paper Series 01, Spring, 2009.
- SVARTMAN. Pontos de Contato ou de Atrito? Documentos de Defesa Nacional do Brasil e dos Estados Unidos. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 11, abr. mai, 2012.
- TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003.
- TCA. TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Declaração de Manaus. **Documento final da VIII Reunião de Ministros das Relações Exteriores da TCA**, 2004. Disponível em: < www.otca.org.br. Acesso em 20 abril 2011.
- _____. **Ata da Reunião de Ministros da Defesa dos países do TCA, 2006**. Disponível em: <www.otca.org.br. Acesso em 10 maio 2011.
- TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes; NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. Plano Colômbia: Implicações para o Brasil. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 6, n. 10, 2010.
- TICKNER, Arlene. **Local and regional effects of the US. "War on Drugs" in Colombia**. Congress Paper. Washington, Latin America Studies Association, 2001.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). **Decisión para El Establecimiento de Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**. Brasília, 2008.

Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdad1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>. Acesso em 02 de dezembro de 2013.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). **World Drug Report 2011**. Vienna, 2011.

_____. **World drug report 2012**. Vienna, 2012

_____. **Cultivo de coca diminui no Peru, segundo novo relatório do UNODC**. Lima, 2013. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2013/10/07-coca-crop-cultivation-down-in-peru---2012-unodc-coca-monitoring-survey.html>. Acesso em 14 de novembro de 2013.

URIGÜEN, Hernán Moreano. **Colômbia y sus vecinos frente al conflicto armado**. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2005.

VAZ, Alcides Costa; MEDEIROS FILHO, João Telésforo. Políticas de seguridad y defensa al principio del gobierno Dilma Rousseff. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina Niño (ed). **Anuario 2012 de la seguridad regional en la América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2012.

VAZ, Alcides Costa; CORTINHAS, Juliano. Las políticas brasileñas de defensa y seguridad en 2012-2013: una trayectoria tortuosa y paradójica. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina Niño (ed). **Anuario 2013 de la seguridad regional en la América Latina y el Caribe**. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

VILLA, Rafael D.; OSTOS, Maria P. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 48, p. 86-110, 2005.

VILLA, Rafael Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security Issues During Lula's Administration: From the Reactive to the Assertive Approach. Brasília: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.53 (ed. esp.), p. 91-114, 2010.

VILLA, Rafael Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo, Annablume/FAPESP, 1999.

_____. Segurança Internacional: novos atores e ampliação da agenda. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 34, p. 71-86, 1994.

_____. Avaliando o Sistema de Governança da OEA: Capacidade de Concertação Intra-estatal e as Fragilidades Inter-estatais. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, v. IX, 2009.

VIZENTINI, Paulo. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

YOUNG, Oran. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. In: KRASNER, Stephen D. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

_____. **Creating regimes: an Arctic accords and international governance**. Ithaca: Cornell University Press, 2008.