

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO” (Unesp)  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (Unicamp)  
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (PUC-SP)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – UNESP,  
UNICAMP E PUC-SP

LAURA MENEGHIM DONADELLI

SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL:  
UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-CONCEITUAL

SÃO PAULO

2016

LAURA MENEGHIM DONADELLI

SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL:  
UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-CONCEITUAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Segurança Regional”.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre.

SÃO PAULO

2016

Donadelli, Laura Meneghim.  
D674 Segurança na América do Sul : uma abordagem histórico-conceitual /  
Laura Meneghim Donadelli. – São Paulo, 2016.  
116 f. : 30 cm.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre.  
Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –  
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações  
Internacionais, 2016.

1. Segurança internacional. 2. América do Sul – Defesa – Séc. XXI. 3.  
Defesa – Cooperação internacional. 4. Organização dos Estados Americanos.  
5. Conselho de Defesa Sul-Americano. 6. União de Nações Sul-Americanas.  
I. Título.

CDD 355.03308

LAURA MENEGHIM DONADELLI

SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL:  
UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-CONCEITUAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio De Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Segurança Regional”.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

---

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juliana Bigatão (Universidade de Ribeirão Preto)

São Paulo, 28 de março de 2016.

## AGRADECIMENTOS

Minha eterna gratidão àqueles que, a seu modo, tornaram o sonho realidade:

Ao Héctor, por ter sido o primeiro a apostar, confiar e zelar pela minha jornada acadêmica, me acompanhando desde o início da graduação;

Ao Samuel, pelo exemplo de elegância com que ensina, corrige e provoca;

Aos amigos do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), pela cumplicidade, respeito e empatia e, em especial, ao Bruce, Diego e Juliana, por manterem sólidos os laços entre a graduação e a pós, entre a pesquisa, o ensino e a extensão, me fazendo recordar, diariamente, de onde vim e para onde quero ir;

Ao Matheus e Priscila, pela amizade que tornou mais leve e divertida a solitária empreitada;

À Camilla, Licia e Marina, amigas de escola, que não cansam de me orgulhar e de me recordar que eu também as orgulho;

Aos meus pais, Cláudio e Edna, por incentivarem, desde cedo, a busca pelo conhecimento, e por possibilitarem, até hoje, que os sonhos se tornem a cada dia maiores;

Ao Pedro, pela paciência, pelo companheirismo e pelo amor com que tem me acompanhado em mais este desafio.

Que venham os próximos!

## RESUMO

Neste trabalho analisamos a trajetória do conceito de Segurança na América do Sul a partir década de 1990, com o objetivo de compreender a gênese construtiva das definições utilizadas nos âmbitos continental, estatal e regional e averiguar se as definições empregadas correspondem às realidades do Sul ou de que maneira foram baseadas em formulações importadas. Para isso, realizamos a coleta e a análise de documentos de instituições, reuniões e acordos que versaram sobre o tema, tais como a Organização dos Estados Americanos, as Conferências de Ministros de Defesa das Américas, as Cúpulas das Américas, a Declaração sobre Segurança nas Américas, a União das Nações Sul-Americanas, os Livros Brancos e as Políticas de Defesa. Com o auxílio da literatura de Segurança Internacional e Defesa, o resultado foi uma análise desde a Segurança Nacional, característica do período da Guerra Fria, até a Segurança Humana ou Cidadã, empregada na atualidade, em consonância com os eventos históricos que acreditamos terem influenciado em sua adoção. Tendo como pano de fundo a particular história dos países da região, marcada por regimes militares, nos atentamos aos fatores que tiveram importância na formulação das legislações nacionais e para a cooperação internacional, como a delimitação entre Segurança Pública e Defesa e o papel das Forças Armadas nesta lógica conflitante, potencializada pela questão das novas ameaças.

Palavras-chave: Segurança. Defesa. América do Sul. Organização dos Estados Americanos. União das Nações Sul-Americanas. Conselho de Defesa Sul-Americano.

## **ABSTRACT**

In this dissertation we analyzed the trajectory of the concept of Security in South America since the 1990s, with the purpose of understand the constructive genesis of the different definitions utilized in the continental, state and regional scopes and verify if the definitions correspond to the realities of the South or in which way they were based on imported formulations. For this, we have collected and analyzed documents from institutions, meetings and agreements on the subject-matter, such as the Organization of American States, the Conference of Defense Ministers of the Americas, the Summits of the Americas, the Declaration on Security in the Americas, the Union of South American Nations, the White Papers and Defense Policies. With the aid of the International Security and Defense literature, the result was one analysis from the National Security, typical on the Cold War, to the Human or Citizen Security, used nowadays, in line with historical events that we believe that have influenced in their usage. Having the countries' particular history as background, marked by military regimes, we paid special attention to the factors that had importance in the formulation of the national legislations and to the international cooperation, such as the delimitation between Public Security and Defense and the role of the Armed Forces in this conflicting logic, powered by the new threats matter.

Keywords: Security. Defense. South America. Organization of American States. Union of South American Nations. South American Defense Council.

## RESUMEN

En este estudio analizamos la trayectoria del concepto de Seguridad en América del Sur desde la década de 1990, con el objetivo de comprender la génesis constructiva de las definiciones utilizadas en los ámbitos continental, estatal y regional y averiguar si las definiciones utilizadas corresponden a las realidades del Sur o de qué manera fueron importadas. Para ello, realizamos la recolección y el análisis de documentos de instituciones, reuniones y acuerdos sobre el tema, tales como la Organización de los Estados Americanos, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, las Cumbres de las Américas, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, la Unión de Naciones Suramericanas, los Libros Blancos y las Políticas de Defensa. Con la ayuda de la literatura en el tema de la Seguridad Internacional y Defensa, el resultado fue un análisis desde la Seguridad Nacional, característica del período de la Guerra Fría, hasta la Seguridad Humana y Ciudadana, utilizadas en la actualidad, acompañado por los acontecimientos históricos que creemos que han impactado el su uso. Teniendo como fondo la particular historia de los países de la región, marcada por regímenes militares, nos atentamos a los factores que fueron importantes en la formulación de las legislaciones nacionales y para la cooperación internacional, como la delimitación entre Seguridad Interna y Defensa y el papel de las Fuerzas Armadas en esta lógica conflictante, potencializada por la cuestión de las nuevas amenazas.

Palabras-clave: Seguridad. Defensa. América del Sur. Organización de los Estados Americanos. Unión de Naciones Suramericanas. Consejo de Defensa Suramericano.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Os assuntos relacionados ao tema da Segurança acordados durante as Cúpulas das Américas.....	27
Quadro 2 – Os assuntos relacionados ao tema da Segurança acordados durante as Conferências de Ministros de Defesa das Américas.....	30
Quadro 3 – Resumo das respostas ao Questionário sobre os Novos Enfoques da Segurança Hemisférica.....	35
Quadro 4 – Ameaças aos países sul-americanos no âmbito da OEA.....	37
Figura 1 – A trajetória da Segurança Hemisférica.....	44
Figura 2 – O percurso da segurança multidimensional no continente.....	47
Quadro 5 – As definições estatais nos Livros Brancos de Defesa, Políticas de Defesa e outras legislações.....	56
Figura 3 – Equação da Segurança.....	60
Figura 4 – O círculo virtuoso: Segurança e Prosperidade Social.....	61
Figura 5 – Âmbitos da Segurança com enfoque integral.....	65
Figura 6 – Ameaças à América do Sul.....	93

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>AS DEFINIÇÕES NO CONTINENTE AMERICANO.....</b>	<b>20</b>
2.1	As Assembleias Gerais da OEA.....	25
2.2	As Cúpulas das Américas e as Conferências de Ministros de Defesa das Américas.....	26
2.3	A Conferência Especial sobre Segurança e a Declaração sobre Segurança nas Américas.....	32
2.4	Comparação dos dados e outros elementos para análise.....	39
2.5	A trajetória do conceito no continente.....	43
<b>3</b>	<b>AS DEFINIÇÕES DOS ESTADOS.....</b>	<b>51</b>
3.1	Os regimes militares na lógica da Guerra Fria.....	51
3.2	A percepção de novas ameaças e a reformulação do conceito.....	55
3.3	O que é segurança para os Estados.....	57
3.4	As delimitações entre “Segurança Pública” e “Defesa”.....	66
3.5	A trajetória do conceito nos Estados da região.....	72
<b>4</b>	<b>AS DEFINIÇÕES DA AMÉRICA DO SUL.....</b>	<b>75</b>
4.1	América do Sul política.....	77
4.2	A União das Nações Sul-Americanas.....	80
4.3	O Conselho de Defesa Sul-Americano.....	81
4.4	A segurança para o Conselho de Defesa Sul-Americano.....	84
4.5	As fontes de insegurança na América do Sul.....	90
4.6	A trajetória do conceito na região.....	93
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>99</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>104</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O fim do colonialismo político, enquanto forma de dominação que envolve a negação da independência política de povos e/ou nações subjugados, não significou o fim das relações sociais extremamente desiguais que ele tinha gerado [...]. O colonialismo continuou sobre a forma de colonialidade de poder e de saber. (SANTOS; MENESES, 2009, p. 12).

As questões relacionadas à Guerra e à Paz inquietam o ser humano há milênios. De Sun Tzu (544 a.C.-496 a.C.) à Clausewitz (1780-1831), passando pelos gregos Platão e Aristóteles, os temas da defesa, da violência e da estratégia permeiam a vida política e a reflexão acadêmica. O primeiro livro de história, no sentido moderno do termo, foi escrito por Tucídides que, sensibilizado por estes temas, narrou a História da Guerra do Peloponeso, que durou de 431 a 404 a.C (SAINT-PIERRE, 2011). Destes tópicos, nos esforçaremos a compreender o conceito de Segurança, que talvez tenha sido pensado com mais estima a partir da Idade Moderna por Thomas Hobbes que, perturbado pela violência revolucionária na Inglaterra, escreveu o *Leviatã* em 1651.

Nesta obra, o autor defendeu que o soberano possui a tarefa de preservar a integridade de seus cidadãos e protegê-los da natureza egoísta e agressiva do próprio homem, inseridos em um sistema anárquico. O conceito de segurança de Hobbes não se restringe à garantia da existência física e se estende à estabilidade social, que permite o desfrutar de uma vida livre de ameaças. Este pensamento corroborou com a manutenção da segurança como uma das causas do estabelecimento do Estado-nação: o Estado se tornou o *gendarme* da segurança e o detentor das medidas que protegem a segurança do indivíduo em meio à anarquia (OROZCO, 2006, p. 164).

O modelo acima serviu de ilustração para o desenho da teoria Realista das Relações Internacionais, pautado na ideia de que o Estado está inserido no ambiente anárquico das relações internacionais, de competição de todos contra todos. Nas palavras de um de seus expoentes, Hans Morgenthau, “[...] vivemos em um universo formado por interesses contrários, em conflito contínuo” (MORGENTHAU, 2003, p. 04). O Estado é, para os teóricos realistas, o principal elemento do sistema internacional e, conseqüentemente, das análises em Relações Internacionais. Na obra *Paz e Guerra entre as Nações* (1962), Raymond Aron defendeu que o sistema internacional é anárquico, marcado pela competição e a constante possibilidade da guerra. As duas gramáticas da política externa – o diplomata e o

soldado – permeiam a vida dos Estados no sistema internacional: Quando se esgotam as possibilidades de negociação através da diplomacia, a guerra entra em cena; em tempos de paz, a guerra nunca deixa de ser uma possibilidade. A inexistência de um soberano no sistema internacional de Aron faz com que, em tempos de paz, a dissuasão se dê através da superioridade de armamentos.

Com a publicação de *Teoria das Relações Internacionais* (1979), Kenneth Waltz buscou remodelar a teoria Realista clássica, redimindo suas falhas no que seria chamado de Neorealismo. O Estado, na teoria de Waltz, busca sua sobrevivência pois encontra-se em um sistema onde sua segurança não está garantida. Ao assumir que “grandes tarefas podem sem realizadas apenas por agentes de grande capacidade” (WALTZ, 1979, p. 109, tradução nossa), Waltz concedeu às grandes potências a responsabilidade e o dever de cuidar dos problemas dos demais países: “É por isso que Estados, e especialmente os maiores deles, são chamados para fazer o que for necessário para a sobrevivência do mundo” (WALTZ, 1979, p. 109, tradução nossa).

Com a análise focada no Estado como sendo o principal ator das relações internacionais, os realistas puderam analisar a tentativa da manutenção do *status quo* por parte daqueles que saíram vitoriosos da II Guerra Mundial (1939-1945). O conceito de balança de poder foi fortemente amparado pela lógica da bipolaridade, que dividiu o mundo entre as duas potências e suas zonas de influência. A concepção de Sistema Internacional anárquico era percebida pela comunidade internacional no clima de insegurança gerado pelas demonstrações de poder material, militar e nuclear, figurado na corrida armamentista. Desta maneira, “[...] as relações internacionais no período da Guerra Fria apresentaram como nunca antes uma face militarizada e estrategizante, bem ao gosto de uma teoria não só descritiva como *prescritiva* como o é o realismo.” (VILLA, 1999, p. 95). Resgatando as palavras de Huntington, Villa afirmou que o Realismo, durante a Guerra Fria,

[...] explicava fenômenos mais importantes que qualquer um de seus [conceitos] rivais; era o ponto de partida indispensável para a análise dos assuntos internacionais; tornou-se quase universalmente aceito e modelou o pensamento político mundial por duas gerações. (HUNTINGTON, 1994, p. 170 apud VILLA, 1999, p. 97).

Com o fim da Guerra Fria, o mundo presenciou grandes mudanças nas relações internacionais a partir do incremento dos fluxos comerciais e financeiros internacionais, a inovação e a difusão tecnológica e a mobilidade internacional dos fatores produtivos (LOPEZ,

2003, p. 65). Este aumento da circulação internacional e da interdependência entre os países provocou ainda o incremento e o fortalecimento de problemas e ameaças de tipo novo, não necessariamente militares. Diferentemente de eventos precedentes, a mudança observada no cenário internacional na década de 1990 não teve suas raízes no Estado, mas sim em “vulnerabilidades presentes na própria estrutura social” (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 42), como os ilícitos ligados ao tráfico de drogas e de armas, o crime organizado e o terrorismo. As tradicionais teorias das Relações Internacionais, como o Realismo, dificilmente funcionariam para analisar o sistema internacional, seus elementos constitutivos e a relação entre eles, pois as condições do novo cenário extrapolaram seus limites analíticos.

Exemplo disso, de acordo com Oliveira (2009), é que os conceitos de Segurança Nacional e Internacional, nas teorias realistas, estão atrelados à defesa do território pelo poder militar – princípios essenciais da segurança nacional. Entretanto, teóricos críticos defenderam que o surgimento de novos temas na agenda internacional inviabilizou estes conceitos, que já não eram suficientes para interpretar os fenômenos observados:

Esses desafios não podem ser enfrentados pela força militar, que é a maneira normal pela qual os Estados têm enfrentado as ameaças a sua segurança. As forças-tarefas navais e as divisões blindadas têm seu uso, mas são incapazes de impedir a explosão demográfica mundial, conter o efeito estufa, sustar as transações cambiais, a agricultura biotécnica e assim por diante. Esses acontecimentos, juntamente com desafios secundários como terrorismo internacional e as drogas, sugeriram a alguns autores que ‘novas ameaças’ à segurança nacional e internacional estão tomando o lugar das “velhas” ameaças da guerra nuclear e da guerra convencional em grande escala e que os governos devem portanto, abandonar sua obsessão com os perigos militares e se concentrar em medidas para enfrentar desafios diferentes ao bem-estar nacional. (KENNEDY apud OLIVEIRA, 2009, p. 71).

Desta nova necessidade em se buscarem teorias mais abrangentes e adaptadas às mudanças socioeconômicas se fortalecem propostas que questionam “[...] os paradigmas dominantes nas ciências sociais e na historiografia e, assim, superam a compartimentação e separação crescente entre elas” (PASTOR, 2006, p. 2, tradução nossa). De acordo com Saint-Pierre e Silva, com a ineficácia das teorias tradicionais perante o novo cenário, ganharam força abordagens que favoreceram uma ampliação dos temas abarcados pela agenda da segurança, ocupando os vácuos explanatórios deixados e, assim, garantindo maior diversidade em seus objetos (SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 293). Neste sentido, no pós-Guerra Fria emergiram conceitos que tem como foco o indivíduo e a comunidade, como a Segurança Humana, ou outros, como a Segurança Multidimensional, que abarcam entre seus temas a degradação do meio ambiente, as catástrofes naturais, doenças e epidemias e as migrações.

Dentre as novas teorias de Segurança Internacional criadas para preencher o vazio epistêmico do pós-Guerra Fria, Buzan e Hansen destacaram o Construtivismo Crítico, que analisa outras coletividades além do Estado; a Escola de Copenhague, que amplia as ameaças e os objetos de referência; os Estudos de Segurança Pós-Coloniais, que “defendem que o estudo do mundo não ocidental requer teorias de segurança que incorporem a história colonial, além da atenção às formações estatais específicas do Terceiro Mundo” (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 73), e os Estudos Críticos de Segurança, que enfatizam a Segurança Humana em detrimento da Segurança do Estado.

Rothschild lembrou que o tema do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi “da segurança nuclear à segurança humana” (ROTHSCHILD, 1995, p. 56), no qual um novo conceito deveria dar conta de ameaças crônicas como a fome e as doenças. No ano seguinte, o Secretariado-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) clamou por um “*conceptual break through*” (ROTHSCHILD, 1995, p. 56), indo além da segurança territorial armada para a proteção das pessoas em suas casas, empregos e comunidades. Apesar disso, Rothschild defendeu que a ênfase na segurança humana não é novidade, e sim um retorno a ideias precedentes: O teórico do Liberalismo Adam Smith afirmava que a segurança e a liberdade eram condições dos indivíduos, pré-requisitos para o desenvolvimento econômico e a geração de riquezas. Segurança, aqui, era entendida como uma situação livre de ataques repentinos ou violentos à pessoa ou à propriedade (ROTHSCHILD, 1995, p. 61).

Também o Cosmopolitismo de Kant, no século XVIII, influenciou ideias de que a segurança deveria ser humana, voltada ao indivíduo em detrimento do Estado: “sujeição da conduta dos Estados às normas morais, que ordenam o sistema internacional e o fazem uma verdadeira comunidade de nações” (OROZCO, 2006, p. 165). De acordo com Rothschild, a segurança dos indivíduos foi subordinada à segurança da nação durante o período militar da Revolução Francesa (1789-1799) e, com as Guerras Napoleônicas (1803-1815), se tornou um bem coletivo (ROTHSCHILD, 1995, p. 63). Com a consolidação dos Estados-nacionais, a segurança passou a ser baseada na figura da unidade política do Estado, na forma do coletivo – e ganhou força, no debate teórico, o Realismo (com o qual iniciamos esta discussão).

Sobre a relação entre Estado e segurança, Buzan e Hansen afirmaram que é impossível discutir sobre os Estudos de Segurança Internacional sem antes compreender seu objeto chave, o Estado, visto que “todos os debates sobre o que a segurança pode ser e para quem ela deveria ser evoluem em torno da situação do Estado” (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 53).

Sendo assim, os autores apontam duas transformações históricas que foram cruciais para a consolidação do Estado moderno e que, conseqüentemente, influenciaram o modo como a segurança foi pensada e estudada. A primeira delas se refere à mudança do Estado medieval para o Estado moderno, simbolizado na Paz de Westfália (1648), que marcou “o início de um longo processo histórico que, passando por diversas curvas, se deslocou em direção ao Estado territorial soberano” (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 55). O segundo elemento, de acordo com os autores, foi o nascimento do nacionalismo, que teve como palco a Revolução Francesa e a Guerra de Independência dos EUA (1776-1783), quando a decapitação do monarca, concreta ou simbolicamente, marcou a soberania popular e o aprofundamento de um senso de identidade, comunidade e pertencimento entre os cidadãos (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 58). Se partirmos do pressuposto de que, no decorrer dos anos, a segurança esteve intimamente ligada ao Estado, a partir desta retrospectiva de Buzan e Hansen podemos ponderar que os estudos de Segurança – e por que não as teorias de Relações Internacionais – foram pautados em eventos históricos ocorridos na Europa e na América do Norte.

A partir deste breve histórico, podemos avaliar que o tema da Segurança na política e na produção do conhecimento muda de acordo com a conjuntura. Neste sentido, Santos e Meneses defendem que “qualquer conhecimento válido é sempre contextual, tanto em termos de diferença cultural como em termos de diferença política” (SANTOS; MENESES, 2009, p. 9). Nos estudos de Segurança, este cuidado deve ser reforçado, devido às repercussões práticas que podem acarretar o uso da força: o termo deve ser analisado cuidadosamente, pois carrega em si grande peso político e ideológico – e, diferentemente de tantos outros termos das relações internacionais, a segurança possibilita o uso de instrumentos coercitivos em sua aplicação na vida política e social, justificando, muitas vezes, o uso do instrumento militar.

Ayoob defendeu que a segurança deve ser analisada a partir da diferenciação entre os países do centro e os países do terceiro mundo, em suas palavras, pois se trata de uma diferente perspectiva, que difere da predominante na literatura de Relações Internacionais ocidentais (AYOUB, 1991, p. 265). Para compreender este tema, Ayoob (1991, p. 260) propõe uma reflexão acerca de algumas questões – as quais, em vez de tentarmos responder no decorrer do trabalho, recomendamos ao leitor como uma primeira inquietação: 1) De que maneira o conceito de segurança aplicado ao contexto do terceiro mundo difere de seu tradicional uso na literatura de Relações Internacionais? 2) Quais são os fatores característicos dos países do terceiro mundo que ajudam a explicar estas diferenças? 3) De que maneira as interações dos países do terceiro mundo com o sistema internacional afetam a sua segurança?

4) Qual a relação entre as preocupações quanto à segurança e desenvolvimento (incluindo o tecnológico) nestes países?

Em “Epistemologias do Sul”, Santos e Meneses explicam que o Sul representa, metaforicamente, “um campo de desafios epistêmicos, que procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo” (SANTOS; MENESES, 2009, p. 12). Os autores esclarecem que, de modo geral, esta concepção epistêmica se sobrepõe à geográfica, onde o Norte é representado, majoritariamente, por América do Norte e Europa, e o Sul representa os países que foram submetidos aos colonialismos europeus:

[...] o colonialismo, para além de todas as dominações por que é conhecido, foi também uma dominação epistemológica, uma relação extremamente desigual de saber-poder que conduziu à supressão de muitas formas de saber próprias dos povos e/ou nações colonizadas. (SANTOS; MENESES, 2009, p. 13).

Tendo em mente esta breve introdução, nosso trabalho buscou analisar as diferentes definições de segurança utilizadas na América do Sul, com o objetivo de compreender de que maneira e em decorrência de quais eventos políticos a região tem formulado o conceito nas últimas décadas. Organizamos nossa pesquisa a partir da análise de documentos oficiais produzidos por Estados e organização internacionais. Aos dados recolhidos, adicionamos breves históricos das instituições e de seus representantes, para assim melhor contextualizar nossa pesquisa. Apesar desta introdução ter trabalhado com o tema da Segurança a partir da teoria, nossos capítulos se focaram no uso político e institucional do termo, e os autores foram utilizados, em seguida, para nos auxiliar na análise e interpretação das informações selecionadas.

Nossa pesquisa teve como foco a América do Sul, uma região que ficou marcada pela influência exterior desde o seu “descobrimento” pelos europeus. Os países do continente se mantiveram, em maior ou menor medida, dependentes de ajuda financeira de suas metrópoles. Com o enfraquecimento do sistema colonial e a perda de poderes políticos e econômicos do Velho Continente (que tinha outras preocupações em seu próprio território), observou-se a ascensão dos EUA como potência econômica, política e financeira – “auxiliando”, pelos seus interesses, o restante dos países do Novo Continente em suas guerras de independência, consolidação econômica e busca da abolição da escravatura.

Na contemporaneidade, nota-se que não apenas leis e capital foram importados dos países do Norte, mas também valores e o modo em que a política é feita. Na produção do conhecimento científico, Saint-Pierre observou que

[...] alguns conceitos, noções e teorias foram importados e assimilados sem cuidado para com a perspectiva regional desde onde foram formulados, nem para com a máscara ideológica que representam ou os objetivos políticos que escamoteiam na sua aparente neutralidade valorativa. (SAINT-PIERRE, 2011, p. 408).

Para o autor, tanto no estudo da disciplina de Relações Internacionais como na formulação de política externa dos países do Sul, uma série de conceitos foram importados das potências do Norte de maneira pouco crítica. A “guerra contra as drogas” e a “guerra contra o terrorismo”, por exemplo, ditam a maneira pela qual as grandes potências planejam enfrentar alguns de seus problemas, exportando-a para outras partes do mundo:

[...] as bibliografias inglesa e norte-americana dominam e impregnam a orientação dessa área e, concomitantemente, as reflexões sobre a paz, a guerra, a estratégia e a segurança internacional. Esta influência linguística e cultural, que representa uma perspectiva epistêmica orientada pela história, cultura, valores e interesses das metrópoles colonialistas, é frequentemente assimilada de maneira acrítica pela academia da periferia (SAINT-PIERRE, 2011, p. 407).

De acordo com Saint-Pierre, esta importação acrítica não pode ser considerada uma ingenuidade acadêmica, pois suas consequências práticas podem representar “um perigo à autonomia intelectual e à soberania política” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 408). Nosso trabalho aqui será, portanto, o de analisar de que maneira a América do Sul tem utilizado o conceito de segurança em seus documentos. Partimos do princípio de que um conceito é uma ferramenta epistêmica construída para compreender, explicar e operar sobre os acontecimentos (SAINT-PIERRE, 2011, p. 409). Diante disso, nossa análise tem como objeto a segurança como conceito, e não como ação – ou ainda: Segurança de acordo com o que foi publicado pelas instituições da região, e não a situação ou a lógica da segurança na região. Entretanto, como buscamos compreender a trajetória do conceito ao longo dos anos e de acordo com diferentes eventos que acreditamos terem influenciado sua composição, foi inevitável falarmos, em alguns momentos, da segurança como uma ação política.

Como pontuamos anteriormente, o recorte espacial que propomos neste trabalho é a América do Sul, região que acreditamos ter sido fortemente influenciada por políticas de segurança oriundas de governos, organizações internacionais e acadêmicos do Norte – em especial da Europa e América do Norte. Algumas reflexões nos revelaram, entretanto, que

estudar a América do Sul isoladamente não nos daria as ferramentas necessárias para a análise que buscávamos realizar. Em primeiro lugar, porque seria impossível estudar a região sem inseri-la em um escopo maior, não apenas para comparar suas diferenças e similaridades, mas para compreender de que maneira seu pertencimento a este “lugar maior” tem influenciado nosso objeto de estudo: o conceito da segurança. A partir disso, organizamos, então, um capítulo deste trabalho destinado ao continente Americano, que compreende as Américas do Norte, Central e do Sul. Nele, abordamos a história e a trajetória do conceito nos foros, reuniões e publicações do âmbito continental, a fim de observar como os países da região se comportaram de acordo com as decisões tomadas naquelas instâncias e, posteriormente, de que maneira absorveram o conteúdo ali produzido.

Num segundo momento, acreditamos ter sido necessário destinar uma seção para os países que compõem a região, porque não teria sentido falar sobre cooperações internacionais (sejam elas regionais ou continentais) sem explorar também o que os Estados estavam reproduzindo delas e até mesmo se o estavam fazendo. Além disso, pudemos notar que muitos países passaram a criar seus próprios conceitos, o que nos deu ferramentas para observar não apenas o caminho do âmbito externo ao interno (externo → interno), ou ainda das resoluções internacionais ao Estado, mas também o contrário.

Nosso recorte temporal abrangeu o fim da Guerra Fria, simbolicamente marcado pela queda do Muro de Berlim em 1989 e o fim da União Soviética em 1991, até o ano de 2015. Apesar do suposto paradigma que a fórmula “o fim da Guerra Fria” representa nos estudos de Relações Internacionais, defendemos que a data é um marco na discussão de eventos que possuem grande importância em nossa pesquisa: o aumento do poder e da presença de novos atores das relações internacionais, a maior porosidade das fronteiras nacionais, a ascensão e o fortalecimento de novos problemas e novas ameaças. Além disso, especificamente na América do Sul, tivemos o fim dos regimes militares nos países da região, a retomada democrática e a discussão quanto ao papel das Forças Armadas no novo cenário. Entendemos que “[...] todos os fenômenos sociais têm antecedentes e processos de gestação que os fazem refratários a demarcações precisas” (LOPEZ, 2003, p. 66), mas acreditamos que, por conta de nossa limitação de tempo e espaço para a realização da pesquisa, o ano de 1989 nos pareceu um bom ponto de partida. Nossa coleta de dados perdurou até o ano de 2015, não apenas para manter a atualidade do estudo, mas também para não deixar de fora elementos novos que foram essenciais para a análise, como veremos a seguir nos capítulos.

A inquietação que motivou nosso trabalho reside na necessidade que percebemos em

melhor explorar o conceito de Segurança na região por conta das implicações práticas e as consequências políticas resultantes de seu uso. Quais são as concepções de Segurança utilizadas pelas instituições, a partir de quais referências elas foram formuladas e quais as consequências políticas e sociais de sua aplicação – são estas algumas das perguntas que, de um modo geral, incitaram esta pesquisa. Sendo assim, a pergunta central que guiou o nosso trabalho é a seguinte: A América do Sul tem caminhado rumo a uma compreensão autônoma do conceito de segurança, no sentido de conquistar a sua independência epistêmica em relação aos países do Norte? Nossa hipótese de resposta a esta pergunta é a de que sim, a região tem buscado uma compreensão do termo mais independente, principalmente a partir dos anos 2000 – com a ascensão de governos que buscaram uma revisão de suas políticas externas e de defesa, especialmente no que tange às relações com os EUA.

Para responder à nossa pergunta, organizamos este trabalho em três níveis de análise, distribuídos em diferentes capítulos, de modo a buscar as definições do conceito de Segurança expressos por organizações, Estados, tratados e seus signatários para, assim, tentar compreender de que maneira a compreensão entre os diferentes níveis converge ou diverge, em quais termos, de acordo com quais acontecimentos históricos e como ela se comportou no decorrer dos anos: Em nosso primeiro capítulo de análise, referente às definições de Segurança no continente Americano, exploramos as declarações das organizações intergovernamentais que atuam, de alguma maneira, no tema da Segurança Internacional no continente. Dentre estas instâncias, estudamos a Organização dos Estados Americanos (OEA) e as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs).

É importante adiantar ao leitor que, durante o processo da escrita do trabalho, percebemos a necessidade de realizar uma pequena retrospectiva histórica, que extrapolou os limites propostos em nosso recorte temporal. Sendo assim, um fio condutor norteou a elaboração de cada capítulo, permitindo um breve retrospecto no histórico das instituições que aqui escolhemos abordar (que em muitos casos datam anteriormente ao início de nosso recorte). No caso deste primeiro capítulo de análise, referente ao âmbito continental, ao escrever sobre a OEA e as CMDAs, notamos a importância de resgatar alguns momentos históricos, como a Primeira Conferência Internacional Americana, de 1889, a União Pan-Americana, a Junta Interamericana de Defesa (JID), o Pacto de Bogotá e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), por exemplo. Além de sua importância histórica no âmbito continental, estes mecanismos já versaram, à época de suas constituições, sobre a importância dada ao tema da Segurança Internacional na América.

Nosso seguinte capítulo, de número 3, é referente às definições de segurança dos Estados pertencentes à América do Sul. Nele, fizemos a leitura dos Livros Brancos de Defesa, Políticas de Defesa, Estratégias de Defesa, Constituições nacionais e outros documentos que apresentam a definição de segurança dos países da região. A escolha pelos países que comporiam o capítulo deu-se de acordo com a relevância destes na discussão do tema na região – o que, concomitantemente, se mostrou acertado devido à disponibilidade de documentos, que tornaram possível a pesquisa. Deste modo, estudamos os casos de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador e Venezuela. A escrita desta seção foi guiada por um breve histórico a respeito dos regimes militares nos países da região durante o período da Guerra Fria, as delimitações estabelecidas entre Segurança Pública e Defesa Nacional – incluindo o papel das Forças Armadas na burocracia estatal – a partir da retomada democrática e com respeito às novas ameaças aos Estados com o fim da tensão bipolar.

O quarto e último capítulo deste trabalho abordou o âmbito regional, com as definições de Segurança da América do Sul. Para isso, acreditamos ter sido necessário abordar um pouco da história das relações multilaterais na região que acreditamos terem influenciado a segurança neste nível de análise. Perpassamos, assim, sobre o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) para, com isso, poder avaliar os foros da região que tratam mais especificamente do tema, como a proposta da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), e em especial seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

De antemão, podemos adiantar que constatamos, ao longo de todo o trabalho, a criação ou o emprego de várias adjetivações ao conceito de Segurança. Dentre eles, os termos Segurança Coletiva; Segurança Cooperativa; Segurança Multidimensional; Segurança Nacional; Segurança Humana; Segurança Cidadã e Segurança Interna. A conclusão de nosso trabalho irá mostrar, em última instância, de que maneira estas definições conversaram entre si ao longo dos anos, inseridas em uma análise dos eventos políticos e sociais que influenciaram a sua criação, seu uso recorrente ou o abandono total de seu emprego.

## 2 AS DEFINIÇÕES NO CONTINENTE AMERICANO

Devemos, no entanto, à nossa boa-fé e às relações amistosas que existem entre as potências aliadas e os Estados Unidos, declarar que consideráramos como perigosa para a nossa paz e segurança qualquer tentativa da sua parte, para estender seu sistema a qualquer parcela deste hemisfério. (Doutrina Monroe, 1823).

A fim de analisar o entendimento e a aplicação do conceito de segurança no âmbito continental, neste capítulo avaliaremos algumas instituições, reuniões e documentos que consideramos de grande relevância no tema da Segurança Internacional e da Defesa no continente americano nas últimas décadas. Para isso, nos dedicamos à leitura da bibliografia da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Junta Interamericana de Defesa (JID), do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), das Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs) e das Cúpulas das Américas. Alguns documentos e reuniões aqui apresentados não necessariamente apresentam impacto direto em nosso objeto de estudo – o conceito de “segurança” –, mas foram utilizados por considerarmos que seja fundamental uma breve retrospectiva no histórico das instituições para facilitar a leitura e a compreensão dos processos analisados a seguir.

Com o objetivo de respeitar uma sequência cronológica, iniciamos nosso histórico a partir da Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, nos Estados Unidos (EUA), em 1889. Os países participantes da conferência decidiram por constituir uma organização que realizasse a coleta e a distribuição de informações comerciais entre seus membros, a partir da publicação de boletins contendo dados tarifários, aduaneiros, etc. Esta organização, que recebeu o nome de União Internacional das Repúblicas Americanas, ficou responsável por manter encontros periódicos para discutir temas de interesse do continente, incluindo o debate acerca da arbitragem como meio de resolver controvérsias, evitando o recurso à guerra entre os países do continente:

Nesse sentido, a política externa norte-americana esforçou-se por transformar os EUA no novo líder do continente, tratando de afastar a influência das potências europeias sobre as nações americanas. [...] Dava-se início, nesse momento, a prática da Doutrina Monroe<sup>1</sup>, que pretendia a “americanização da América”, através do lema “América para os americanos” (DULCI, 2008, p. 26).

---

<sup>1</sup> A Doutrina Monroe foi proferida em 1823, pelo então presidente dos EUA, James Monroe. De acordo com Dulci, a doutrina consistia, dentre outros pontos, na recusa da criação de novas colônias nas Américas e da intervenção europeia nos assuntos internos dos países americanos, reafirmando a posição contrária dos EUA em relação ao colonialismo europeu. Para a autora, a Doutrina Monroe, como declaração unilateral de política externa dos EUA, inaugurou uma prática mantida pelos governos estadunidenses posteriores (DULCI, 2008, p. 24).

De acordo com Dulci (2008, p. 31), durante a 4ª. Conferência Pan-Americana, realizada em Buenos Aires, a organização mudou de nome, passando a ser chamada de União de Repúblicas Americanas, e o Bureau Internacional, seu secretariado, foi rebatizado de União Pan-Americana.

Foi no âmbito da União Pan-Americana, durante a III Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1942, que o Departamento de Estado dos EUA propôs a criação da Junta Interamericana de Defesa (JID). O contexto era caracterizado pela II Guerra Mundial (1939-1945) e o ataque do Japão à base naval de Pearl Harbour, nos EUA, em 7 de dezembro de 1941. Uma comissão especial composta pelos embaixadores de Brasil, Panamá e Venezuela foi formada com o objetivo de analisar a proposta estadunidense e, a partir da aprovação, a JID foi criada com o propósito de gradualmente preparar os Estados americanos para a defesa do continente (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000a).

Atualmente, apesar de gozar de autonomia técnica, a JID se caracteriza como uma entidade da Organização dos Estados Americanos (OEA), devendo seguir as decisões de seus órgãos<sup>2</sup>. De acordo com o novo estatuto da JID, aprovado em 2006, o principal objetivo da Junta é prestar à OEA e a seus Estados membros “[...] serviços de assessoramento técnico, consultivo e educativo em assuntos relacionados a temas militares e de defesa no **Hemisfério**, a fim de contribuir para o cumprimento da Carta da OEA” (JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA, 2006, grifo nosso). O termo “hemisfério” foi destacado para atentar ao leitor que em muitos dos documentos que analisaremos a seguir, as instituições se referem ao continente americano – que inclui a América do Norte, América Central, Caribe e América do Sul – como “hemisfério americano”. Territorialmente, o continente americano é o único que está inteiramente localizado no que ficou conhecido por “hemisfério ocidental”, mas Lima (2013) atentou para o fato de que

Se, do ponto de vista geográfico e cultural, o conceito inclui quantidade razoável de países, sua utilização pela política exterior dos Estados Unidos sugere que se trata de fato do *American Hemisphere*, cujas principais instituições [...] expressavam a hegemonia incontestada desse país sobre o “seu” hemisfério (LIMA, 2013, p. 168)

---

<sup>2</sup> Em 1993 a OEA emitiu a resolução 1240 que dispôs que a Assembleia Geral, a Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores e o Conselho de Permanente da OEA podem requerer à JID assessoramento e serviços consultivos de caráter técnico militar (JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA, [2015]).

Assim, sempre que identificarmos a palavra “hemisfério” ou “segurança hemisférica” nos documentos que analisaremos a seguir, devemos ter em mente os valores políticos e ideológicos que carregam.

Além da JID, fazem parte da história do tema da Segurança Internacional no continente americano o Tratado Americano de Soluções Pacíficas e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. O primeiro deles, também conhecido como **Pacto de Bogotá**, foi assinado em 1948, na Colômbia, por ocasião da IX Conferência Internacional Americana (quando é também assinada a Carta da OEA, como veremos mais adiante). No texto do Pacto, os países signatários exprimem seu comprometimento com a mediação, conciliação, arbitragem e solução pacífica de controvérsias entre si. O documento foi assinado por 21 Estados americanos presentes naquela ocasião<sup>3</sup>, mas apenas 16 deles o ratificaram<sup>4</sup>, fazendo, no entanto, ressalvas quanto à validade e a eficácia deste instrumento. El Salvador denunciou o tratado em 1973 alegando, dentre outros motivos, que a baixa adesão dos países “demonstra que o sistema estruturado no Pacto de Bogotá não se mostrou eficaz para os propósitos que o inspiraram” (EL SALVADOR, 1973). O segundo país a realizar a denúncia foi a Colômbia, em 2012, declarando a incompatibilidade do texto do tratado com a sua Constituição nacional, sob os princípios da inviolabilidade territorial, independência e soberania do Estado e obrigações do presidente da República. Apesar de não versar especificamente sobre o conceito da segurança, é de fundamental importância resgatar o Pacto de Bogotá em nossa reconstrução histórica do tema da Segurança Internacional no continente americano, pois este documento será mencionado nas reuniões continentais que veremos adiante.

O segundo tratado que merece nossa atenção é o **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)**, assinado em 1947 durante a III Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, realizada na cidade do Rio de Janeiro, que tem por objetivo aceitar o “conceito de solidariedade continental para adotar medidas de legítima defesa ou outras medidas coletivas para a defesa comum e a manutenção da paz e da segurança” (TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA, 1947). Em seu texto, o TIAR prevê a “obrigação de mútua ajuda e de comum defesa” entre os países signatários, que se comprometem a “submeter toda a controvérsia que surja entre eles aos

<sup>3</sup> Argentina (com reservas), Bolívia (com reservas), Brasil, Chile (com reservas), Colômbia (denúncia), Costa Rica, Cuba, Equador (com reservas), El Salvador (denúncia), EUA (com reservas), Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua (com reservas), Panamá, Paraguai (com reservas), Peru (com reservas), República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

<sup>4</sup> Bolívia (2011), Brasil (1965), Chile (1967, com reservas), Colômbia (1968), Costa Rica (1949), Equador (2008), El Salvador (1950), Haiti (1950), Honduras (1950), México (1948), Nicarágua (1950, com reservas), Panamá (1951), Paraguai (1967), Peru (1967, com reservas), República Dominicana (1950) e Uruguai (1955).

métodos de solução pacífica e a tratar de resolvê-las entre si” (TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA, 1947), antes que seja acionada a Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, o Tratado estabeleceu em seu Artigo 3º que

[... ] um ataque armado por parte de qualquer Estado contra um Estado Americano será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos, e em consequência, cada uma de ditas Partes Contratantes se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque (TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA, 1947).

Nos EUA, a Política de Boa Vizinhança (1933-1945) do presidente Franklin Delano Roosevelt promoveu uma gradual redução do intervencionismo militar estadunidense nos demais países do continente em benefício do fortalecimento de suas relações políticas e econômicas (ABDUL-HAK, 2013, p. 40). Entretanto, com o início da Guerra Fria e o acirramento das tensões entre as duas potências mundiais, os EUA passaram a revalorizar a cooperação militar entre os países do continente americano e, neste sentido, lideraram, de acordo com Abdul-Hak (2013), a criação dos pilares do Sistema Militar Interamericano na década de 40 – do qual o TIAR e a JID são ícones.

Em 1973, a Assembleia Geral da OEA decidiu que era necessário realizar a revisão do Tratado, o que deu origem ao seu Protocolo de Reformas de 1975. Apesar das modificações no texto, o Protocolo foi ratificado por apenas sete<sup>5</sup> dos 22 Estados-partes, impossibilitando sua entrada em vigor. Diamint (1991) afirmou que as iniciativas que levaram à criação do TIAR e da JID formalizaram o início da chamada segurança hemisférica no continente americano. Para a autora, “a premissa de ambos os acordos era o combate aos autoritarismos” (DIAMINT, 1991, p. 2) da II Guerra Mundial, mas que “a partir da guerra fria significava o controle sobre a expansão do comunismo” (DIAMINT, 1991, p. 2), fazendo com que os mecanismos de segurança no continente ficassem ligados a essa perspectiva ideológica durante os anos seguintes. Além disso, para a autora, as intervenções dos EUA “eram a expressão encoberta de seus interesses internos estendidos à região” (DIAMINT, 1991, p. 05), fazendo com que a diplomacia estadunidense para a América Latina e a diplomacia entre os países latino-americanos passasse a ser um elemento cotidiano da Guerra Fria (DIAMINT, 1991, p. 11).

No contexto da segurança hemisférica, que engloba o TIAR, a JID e o Pacto de

---

<sup>5</sup> Brasil, Costa Rica, EUA, Guatemala, Haiti, México e República Dominicana.

Bogotá, se insere também a **Organização dos Estados Americanos (OEA)**. Esta Organização foi criada em 1948 com a assinatura, em Bogotá, na Colômbia (também em ocasião da IX Conferência Internacional Americana) da Carta da OEA, que entrou em vigor em dezembro de 1951. O contexto da criação da OEA foi uma continuidade do que se observou com o TIAR e o Pacto de Bogotá: a consolidação de uma segurança hemisférica coletiva nas Américas em meio à Guerra Fria. Na Carta, os Estados americanos estabeleceram como seus objetivos “conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948). Entre seus propósitos essenciais estão a garantia da paz e da segurança continentais; a solução pacífica das controvérsias; a ação solidária em caso de agressão e a limitação de armamentos convencionais. Desde sua criação, os Estados-membros, através de seus representantes, reúnem-se regularmente em conferências da Organização realizadas por seus órgãos, entre eles: Assembleia Geral; Conselho Permanente; Comissão Jurídica Interamericana; Secretaria Geral e Conferências Especiais.

Ao conjunto de medidas que partem do TIAR e da Carta da OEA, assim como aos seus desdobramentos no continente a partir da década de 1930, deu-se o nome de Segurança Coletiva, definida pela ideia de que: “Toda agressão de um Estado contra a integridade ou a inviolabilidade do território, ou contra a soberania, ou a independência política de um Estado americano, será considerada como um ato de agressão contra todos os demais Estados americanos” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948), do artigo 28 do Capítulo VI da Primeira Parte da Carta da OEA. Sobre esses mecanismos de segurança coletiva, Saint-Pierre e Silva (2014) afirmaram que

foram desenvolvidos em resposta às percepções de ameaças clássicas do tipo militar por parte da potência hegemônica regional e, durante o período da Guerra Fria, foram utilizados de modo a fazer frente ao poderio militar soviético e a influência política da esquerda no hemisfério (SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 293).

Como veremos a seguir, a Segurança Coletiva é apenas um dos elementos que compõe a nossa análise do conceito de segurança no continente, que ainda será adjetivada como Cooperativa e Multidimensional. A trajetória destes termos é o que analisaremos adiante, a partir de uma série de conferências e declarações que consideraram a mudança sofrida na situação internacional a partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria, para buscar um novo entendimento do conceito de segurança no continente.

## 2.1 As Assembleias Gerais da OEA

Durante a Assembleia Geral da OEA de 1991, os países participantes reconheceram as profundas mudanças políticas e econômicas internacionais ocorridas nos anos precedentes, com o processo do fim Guerra Fria. Com a assinatura da Resolução 1123 sobre Cooperação para a Segurança Hemisférica, ficou definido que a nova situação internacional trouxe novas oportunidades e responsabilidades aos países do continente e beneficia a adoção de medidas para garantir a segurança hemisférica (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1991). Diante deste cenário, os signatários resolveram pela criação de um grupo de trabalho destinado ao “estudo e formulação de recomendações referentes à cooperação para a segurança hemisférica em seus diferentes aspectos” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1991). No ano seguinte, por meio da Resolução 1180, os países-parte decidiram substituir este grupo de trabalho pela Comissão Especial de Segurança Hemisférica, que teria como propósito “continuar o tratamento da agenda de cooperação para a segurança hemisférica” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1992).

Em 1995, uma nova Comissão de Segurança Hemisférica se tornaria uma agência permanente de consulta e formulação das políticas de segurança no continente. Saint-Pierre (2011) recordou que no documento que estabeleceu a Comissão, Hernán Patiño Mayer<sup>6</sup> afirmou a necessidade de se iniciar “um processo de consulta sobre segurança hemisférica, à luz de novas circunstâncias regionais e mundiais, desde uma perspectiva atualizada e integral da segurança e o desarme” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 1993), se referindo à revisão da noção “militarizada” e “estática” da segurança. Esta Comissão de Segurança Hemisférica será importante para a nossa análise de mais adiante, sendo importante ressaltar outras duas medidas adotadas em Assembleias Gerais que versaram sobre nosso tema: as ocorridas em 1995 e 1997.

Na Resolução 1353 da Assembleia Geral da OEA de 1995, ficou definido que

a paz não é simplesmente a ausência da guerra, mas abrange também a **interdependência** e a **cooperação** para promover o **desenvolvimento econômico e social** e que, além disso, o desarmamento, o controle e a limitação dos armamentos, os direitos humanos, o fortalecimento das instituições democráticas, a proteção do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida de todos são elementos indispensáveis para estabelecer sociedades democráticas, pacíficas e mais seguras (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1995, grifo nosso).

---

<sup>6</sup> O embaixador Hernán M. Patiño Mayer é Representante Permanente da Argentina e foi Presidente da Comissão Especial sobre Segurança Hemisférica da OEA de 1992 a 1995.

Os termos grifados atentam para a crença, naquele momento, de que a interdependência e a cooperação entre os países auxiliaria a promoção do desenvolvimento econômico e social da população, diretamente vinculado ao projeto de sociedades mais pacíficas e seguras. Apesar de não versar, objetivamente, sobre a reformulação de um novo conceito de segurança na nova década, é possível notar que algumas bases já estavam sendo propostas.

Posteriormente, a Resolução 1501 da Assembleia Geral de 1997 afirmou que a segurança e o bem-estar dos povos requerem medidas de caráter socioeconômico que favoreçam o melhoramento das condições de vida das populações e eliminem as desigualdades sociais e regionais (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1997). A análise a seguir, acerca das Cúpulas das Américas e das Conferências de Ministros de Defesa das Américas, poderá revelar, entre outros pontos, se o “caráter socioeconômico” levantado nesta Assembleia se fará presente nos demais foros do continente sobre o tema.

## **2.2 As Cúpulas das Américas e as Conferências de Ministros de Defesa das Américas**

Para poder discutir com pertinência sobre o conceito de segurança construído no continente, acreditamos ser de fundamental importância analisar as Cúpulas das Américas e as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs). Estes foros periódicos e de alcance continental reúnem delegações dos países americanos para discutir temas de interesse da agenda internacional relativa à segurança regional. Como veremos a seguir, em alguns de seus documentos finais, frutos das reuniões, os debates versaram especificamente sobre o conceito da segurança. Aqui, nosso trabalho será o de expor e analisar o conteúdo e, nos próximos capítulos, compararemos os dados com os outros níveis de análise para compreender de que maneira eles exercem influência entre si.

“Cúpula das Américas” é o nome dado às reuniões periódicas realizadas entre chefes de Estado e de Governo dos países americanos que tem como objetivo discutir aspectos políticos, afirmar valores comuns e procurar compromissos para promover ações conjuntas para enfrentar os problemas que se abatem sobre os países do continente. A primeira Cúpula foi realizada no ano de 1994 em Miami, nos EUA, e contou com a presença de 34 chefes de Estado e de Governo do continente. Naquele momento, a OEA participou da reunião através

de seu Conselho Permanente e de seu então secretário geral, César Gaviria<sup>7</sup>. Posteriormente, em 1998, foi criada a Oficina de Seguimento de Cúpulas, vinculada à OEA, com o objetivo de estabelecer a memória institucional e consolidar a OEA como coordenadora e apoiadora do processo das reuniões. Assim, a partir da seguinte Cúpula, realizada em Quebec em 2001, a OEA já teve sua função central reconhecida pelos países participantes.

No quadro abaixo elencamos todas as Cúpulas das Américas já realizadas, desde 1994 até 2015, nas quais destacamos os trechos de seus documentos finais que versam sobre o tema da segurança – nosso objeto de pesquisa neste trabalho:

**Quadro 1 – Os assuntos relacionados ao tema da Segurança acordados durante as Cúpulas das Américas**

<b>Cúpula e Declaração</b>	<b>O que ficou decidido sobre Segurança</b>
1ª. Cúpula das Américas  1994  Declaração de Miami	“Os Chefes de Estado e de Governo eleitos das América assumem o compromisso de fazer avançar a prosperidade, os valores e as instituições democráticas e a segurança do nosso Hemisfério.”  “Reconhecendo os efeitos deletérios que o crime organizado e os entorpecentes ilícitos exercem sobre as nossas economias, valores éticos, saúde pública e tecido social, nós nos uniremos ao combate ao consumo, produção, tráfico e distribuição de drogas ilícitas, bem como a lavagem de dinheiro e ao tráfico ilícito de armas e de precursores químicos. Também cooperaremos para formular estratégias viáveis de desenvolvimento alternativo nos países em que são cultivados os plantios ilícitos. A cooperação deve abranger os programas internacionais e nacionais que visem a conter a produção, uso e tráfico de drogas ilícitas e a reabilitar os toxicômanos. Condenamos o terrorismo em todas as suas formas e combateremos com unidade e vigor os atos de terrorismo, utilizando todos os meios legais, em qualquer lugar das Américas.” (DECLARAÇÃO de Miami, 1994)
II Cúpula das Américas  1998  Declaração de Santiago	“Com profunda satisfação, constatamos que a Paz, valor essencial para a convivência humana, é uma realidade no Hemisfério. Destacamos o estabelecimento da América Central como zona de paz, democracia e desenvolvimento e reconhecemos os esforços para a eliminação das minas antipessoal e a reabilitação de suas vítimas. Continuaremos fomentando a confiança e a segurança entre nossos países por meio de medidas como aquelas mencionadas nas declarações de Santiago e São Salvador sobre Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança. Encorajamos a resolução pacífica de controvérsias” (DECLARAÇÃO de Santiago, 1998)
III Cúpula das	“Reconhecemos a necessidade de continuar a enfrentar as debilidades em

<sup>7</sup> César Augusto Gaviria Trujillo foi presidente da Colômbia de 1990 a 1994 e secretário-geral da OEA de 1994 a 2004.

<p>Américas</p> <p>2001</p> <p>Declaração de Quebec</p>	<p>nossos processos de desenvolvimento e a incrementar a segurança humana”</p> <p>“Reafirmamos nosso compromisso de preservar a paz e a segurança mediante a utilização efetiva dos instrumentos hemisféricos de resolução pacífica de controvérsias e a adoção de medidas de fomento da confiança e da segurança”</p> <p>“Reiteramos nosso compromisso de combater as novas e multidimensionais ameaças à segurança de nossas sociedades. Entre tais ameaças, salientamos o problema mundial das drogas e crimes correlatos, o tráfico ilegal e o uso criminoso de armas de fogo, o crescente perigo representado pelo crime organizado e o problema geral da violência em nossas sociedades”</p> <p>“Reconhecemos que outra grande ameaça à segurança de nossos povos é a HIV/Aids” (DECLARAÇÃO de Quebec, 2001)</p>
<p>IV Cúpula das Américas</p> <p>2005</p> <p>Declaração de Mar del Plata</p>	<p>“Promoveremos a prosperidade econômica assegurando que a comunidade democrática de Estados continue comprometida com a paz e o tratamento das ameaças, preocupações e outros desafios à segurança. Reiteramos nosso compromisso com os objetivos e propósitos constantes da Declaração sobre Segurança nas Américas, fundamentada no conceito multidimensional da segurança, bem como continuaremos a fortalecer a cooperação entre nossos Estados” (DECLARAÇÃO de Mar del Plata, 2005)</p>
<p>V Cúpula das Américas</p> <p>2009</p> <p>Declaração de Compromisso de Puerto España</p>	<p>“Reconhecemos a importância de tratar das ameaças, preocupações e outros desafios à segurança no Hemisfério, que são diversos, multidimensionais em escopo e têm impacto no bem-estar de nossos cidadãos. Reafirmamos que nosso conceito de segurança no Hemisfério encerra as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, o desenvolvimento integral e a justiça social e baseia-se nos valores democráticos, no respeito, na promoção e na defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional. É indispensável o fortalecimento da cooperação entre nossos Estados em assuntos de segurança. Portanto, reafirmamos nosso compromisso com a Declaração sobre Segurança nas Américas” (DECLARAÇÃO de Compromisso de Puerto España, 2009)</p>
<p>VI Cúpula das Américas</p> <p>2012</p> <p>Mandatos Decorrentes da Sexta Cúpula das Américas</p>	<p>“Continuar implementando políticas, estratégias e ações integrais que busquem prevenir a criminalidade e a insegurança, levando em conta os vínculos entre a segurança e o desenvolvimento, bem como abordar todas as causas da violência e promover a convivência e a resolução pacífica de controvérsias entre os cidadãos, com atenção especial aos jovens e outros grupos vulneráveis”</p> <p>“Implementar políticas públicas de segurança cidadã que tenham como foco a pessoa humana, no âmbito da ordem democrática, do Estado de Direito e do respeito aos direitos humanos” (MANDATOS decorrentes da Sexta Cúpula das Américas, 2012)</p>
<p>VII Cúpula das</p>	<p>“Reconhecendo que a paz e a inclusão social contribuem para criar melhores condições de segurança e que estas, por sua vez, propiciam maior</p>

<p>Américas</p> <p>2015</p> <p>Mandatos para a Ação</p>	<p>prosperidade, estabilidade e qualidade de vida às pessoas, ressaltando que a cooperação entre nossos países nesta matéria deve ser realizada em conformidade com os princípios consagrados no Direito Internacional, considerando especialmente o princípio de soberania e não intervenção nos assuntos internos dos Estados e os respectivos sistemas constitucionais e jurídicos” (MANDATOS para a Ação, 2015)</p>
---	---

Fonte: Elaborado pela autora e com tradução nossa, com base em documentos finais das Cúpulas das Américas, disponíveis em seu site oficial: <<http://www.summit-americas.org/>> Acesso em: 8 out. 2015.

A partir dos extratos das declarações acima organizadas, podemos observar que a segurança no continente esteve desde a 1ª Cúpula, em 1994, ligada às noções de cooperação internacional, medidas de fomento da confiança e resoluções pacíficas dos conflitos. Entre as principais ameaças apontadas estão o terrorismo, a questão das drogas e o crime organizado transnacional. Em 2001, na III Cúpula, nota-se a preocupação com as “novas e multidimensionais ameaças à segurança” (DECLARAÇÃO de Quebec, 2001) e, neste sentido, a incorporação consolidada do “conceito multidimensional da segurança” (DECLARAÇÃO de Mar del Plata, 2005) acordado durante a IV Cúpula, em 2005. No documento da VI Cúpula, de 2012, podemos observar uma importante mudança com a incorporação da questão da “segurança cidadã” (MANDATOS decorrentes da Sexta Cúpula das Américas, 2012), que tem como foco a pessoa humana.

Além das reuniões das Cúpulas das Américas, outra iniciativa bastante significativa para o continente foi a que estabeleceu a regularidade das Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs). A primeira conferência foi celebrada em Williamsburg, nos EUA, no ano de 1995, com o objetivo de servir como um foro de debate sobre temas de Segurança Internacional, como as Medidas de Fortalecimento da Confiança, as Operações de Paz e as relações civis-militares. Desde então, as conferências são celebradas a cada dois anos, contando com a participação de 34 ministros de Defesa dos países do continente americano – dentre eles, os sul-americanos: Argentina; Bolívia; Brasil; Chile; Colômbia; Equador; Guiana; Paraguai; Peru; Suriname; Uruguai e Venezuela. A OEA, por meio da JID, foi indicada pelos participantes da CDMA como secretaria encarregada de preservar a memória institucional e manter a continuidade das Conferências.

O quadro abaixo contém trechos relevantes das declarações finais das CMDAs que abordam o conceito de segurança:

**Quadro 2 – Os assuntos relacionados ao tema da Segurança acordados durante as Conferências de Ministros de Defesa das Américas**

<b>Declaração e Conferência de Ministros de Defesa das Américas</b>	<b>Compreensão de “Segurança” adotada</b>
Princípios de Williamsburg  1ª. CMDA  1995	“Reconhecemos que a segurança mútua repousa na preservação da democracia”  “Promover uma maior cooperação de defesa para responder às necessidade de segurança, incluindo o narcoterrorismo” (PRINCÍPIOS de Williamsburg, 1995)
Declaração de San Carlos de Bariloche  II CMDA  1996	“(As delegações) Ressaltaram a necessidade de aprofundar a cooperação interamericana para a manutenção da paz e o fortalecimento da segurança hemisférica, preservando a soberania de cada Estado reconhecida pela Direito Internacional e, em particular pelas cartas das Nações Unidas e da OEA” (DECLARAÇÃO de San Carlos de Bariloche, 1996)
Declaração de Cartagena  III CMDA  1998	“Que a adoção de medidas de fomento da confiança e segurança tem fortalecido o entendimento mútuo e tem contribuído para a segurança regional, o desenvolvimento econômico e social e a integração hemisférica” (DECLARAÇÃO de Cartagena, 1998)
Declaração de Manaus  IV CMDA  2000	“as diferenças entre as realidades sub-regionais não constituem barreira à cooperação e ao intercâmbio, mas devem ser respeitadas e levadas em conta na concepção de um sistema de segurança equilibrado, que reconheça os contextos estratégicos peculiares das três Américas. Há necessidade de continuação dos estudos para a revisão do Sistema de Segurança Hemisférica vigente”  “é necessário definir os conceitos de segurança e defesa para facilitar o seu entendimento doutrinário no âmbito hemisférico” (DECLARAÇÃO de Manaus, 2000)
Declaração de Santiago de Chile  V CMDA  2002	“No início do Século XXI, o sistema internacional ingressou numa etapa fortemente marcada pela globalização. Neste contexto, a região americana encara um conjunto adicional, crescente, mas diverso e complexo de ameaças e desafios aos Estados, às sociedades e as pessoas, algumas das quais são globais e multidimensionais, ainda podem afetar aos Estados de maneira diversa. Por estas razões, estas ameaças e desafios querem ser abordadas de maneira integral e multidimensional, e demandam a busca coordenada de soluções aos problemas comuns, assim como o respeito à diversidade das respostas de cada Estado” (DECLARAÇÃO de Santiago de Chile, 2002)
Declaração	“A segurança constitui uma condição multidimensional do

<p>de Quito</p> <p>VI CMDA</p> <p>2004</p>	<p>desenvolvimento e o progresso de nossas nações. A segurança se fortalece quando aprofundamos sua dimensão humana”</p> <p>“Na era da globalização, o Hemisfério enfrenta um aumento de variadas e complexas ameaças e riscos que afetam aos Estados em forma diversa, à sociedade e às pessoas, algumas delas são globais e de alcance multidimensional e requerem uma adequada cooperação hemisférica para seu tratamento incluindo, como destacou a Declaração de Segurança das Américas em seu inciso 4m, a ameaça especial que representa para o hemisfério o narcotráfico, o tráfico ilícito de armas, tráfico de pessoas e o crime organizado, entre outros”</p> <p>“Entre as preocupações comuns de segurança e defesa tanto tradicionais como não tradicionais, se incluem a prevenção de conflitos, a solução pacífica de controvérsias e o fortalecimento da confiança mútua entre os Estados da região a partir de uma concepção cooperativa de segurança e defesa, que reconhece seu caráter multidimensional, envolve os atores estatais e não-Estatais e inclui componente políticos, econômicos, sociais e naturais” (DECLARAÇÃO de Quito, 2004)</p>
<p>Declaração de Manágua</p> <p>VII CMDA</p> <p>2006</p>	<p>“Considerando que o conceito de Segurança é multidimensional em seu alcance, conforme o estabelecido na Declaração sobre Segurança nas Américas” (DECLARAÇÃO de Manágua, 2006)</p>
<p>Declaração de Banff</p> <p>VIII CMDA</p> <p>2008</p>	<p>“Inspirados pelos princípios e compromissos das Cúpulas das Américas, da Declaração sobre Segurança nas Américas [...]”</p> <p>“Reconhecendo a importância de diferenciar as realidades em matéria de defesa e segurança, reafirmando os princípios e compromissos estabelecidos por ocasião das sucessivas Conferências de Ministros da Defesa das Américas e reconhecendo que a diversidade regional em matéria de defesa e segurança significa aceitar a existência de diferentes realidades em cada país, no tocante às perspectivas, normas e instrumentos jurídicos usados pelos vários Estados da região para enfrentar seus desafios” (DECLARAÇÃO de Banff, 2008)</p>
<p>Declaração de Santa Cruz de la Sierra</p> <p>IX CMDA</p> <p>2010</p>	<p>“Recomendar o intercâmbio de visões e o início de um amplo debate na próxima CMDA, com respeito aos conceitos sobre Defesa e Segurança, para delimitar os âmbitos da mesma” (DECLARAÇÃO de Santa Cruz de la Sierra, 2010)</p>
<p>Declaração de Punta del Este</p>	<p>“A Conferência de Ministros da Defesa considerará os temas prioritários das agendas regionais que forem de interesse para os setores de defesa, com uma visão integral e no âmbito da</p>

<p>X CMDA 2012</p>	<p>cooperação e complementaridade, levando em conta a importância do caráter multidimensional da segurança para alguns Estados”</p> <p>“Os desafios em defesa e segurança, bem como a mutável realidade de nossa época, requerem uma avaliação permanente dos instrumentos e mecanismos de cooperação apropriada entre Estados” (DECLARAÇÃO de Punta del Este, 2012)</p>
<p>Declaração de Arequipa XI CMDA 2014</p>	<p>“Reconhecendo a situação particular de cada país e suas respectivas legislações nacionais, solicitar à Secretaria Pro Tempore da CMDA que facilite a troca de lições aprendidas daqueles países que têm experiência no uso das forças armadas em assuntos associados à segurança aos membros que assim o solicitem” (DECLARAÇÃO de Arequipa, 2014)</p>

Fonte: Elaborado pela autora e com tradução nossa, com base nas Declarações das Conferências de Ministros de Defesa das Américas.

A partir do quadro acima, podemos constatar que alguns temas, como as medidas de fomento da confiança e a cooperação, foram recorrentes nas reuniões. Além destes, é possível notar uma preocupação com a preservação da democracia e com o desenvolvimento econômico e social. A fórmula “segurança hemisférica” também é bastante recorrente nos documentos e, durante a IV Conferência em 2000, decidiu-se que seria “necessário definir os conceitos de segurança e defesa para facilitar o seu entendimento doutrinário no âmbito hemisférico” (DECLARAÇÃO de Manaus, 2000). Em 2002 os países atentam-se às “ameaças e desafios globais e multidimensionais” (DECLARAÇÃO de Santiago de Chile, 2002) e, a partir disso, em 2004 e 2006 podemos observar a utilização do termo “segurança multidimensional”, que será analisado mais adiante.

### **2.3 A Conferência Especial sobre Segurança e a Declaração sobre Segurança nas Américas**

A partir da necessidade observada durante as Cúpulas das Américas e CMDAs de se revisar o conceito da segurança no continente, no Plano de Ação da II Cúpula das Américas, de 1998, os governos se comprometeram a encarregar a OEA, por meio da Comissão de Segurança Hemisférica, de

analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no Hemisfério, com o propósito de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados que permitam examinar seus diversos aspectos, incluindo o

desarmamento e o controle de armamentos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1998).

Assim, na Assembleia Geral da OEA de 2000, os países resolveram por requerer que o Conselho Permanente realizasse, por meio da Comissão de Segurança Hemisférica, uma reunião especial com a participação de peritos para discutir “os enfoques comuns mais apropriados que permitam abordar os diversos aspectos da segurança internacional no Hemisfério” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000b). Como consequência, no Plano de Ação da seguinte Cúpula, de Québec em 2001, ficou estabelecido que fosse organizada, para o ano de 2004, uma Conferência Especial sobre Segurança, para a qual a Comissão de Segurança Hemisférica da OEA ficou encarregada de revisar os temas que se referem aos enfoques sobre a segurança internacional no continente.

De acordo com Pinto (2015), a Cúpula de 1998 além de incorporar a discussão sobre segurança hemisférica na agenda dos chefes de Estado e de governo, integrou as Conferências Ministeriais e as atividades da OEA, colocando “lado a lado os temas relativos à confiança mútua, ao desarmamento e ao desenho de uma nova ordem regional” (PINTO, 2015, p. 142). O embaixador afirmou que

na avaliação dos trabalhos, a delegação [brasileira] ressaltou que os EUA esforçaram-se para trazer novos tópicos para o Plano de Ação. Parecia claro que os EUA estavam empenhados em formular uma nova agenda para o hemisfério, a qual, sob a capa de preocupações de cunho social, poderia servir, no futuro, como instrumento de pressão para alterações na atitude política, senão na própria legislação dos países, de modo a torná-los mais permeáveis aos interesses que influenciam a atuação externa de Washington. (PINTO, 2015, p. 144).

Como parte do trabalho, foi solicitado aos países da OEA que respondessem ao Questionário sobre os Novos Enfoques da Segurança Hemisférica. Dentre as perguntas a serem respondidas pelos delegados de cada país, destacamos: 1) “Para o seu governo, quais são os princípios orientadores atuais da segurança hemisférica?” e 2) “Para o seu governo, quais deveriam ser os princípios orientadores do conceito de segurança hemisférica a serem adotados pelo sistema interamericano e qual seria a melhor maneira de aplicar estes princípios?” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001a).

A Comissão de Segurança Hemisférica solicitou, então, à Secretaria Geral da OEA, que realizasse uma análise das respostas recebidas, a fim de melhor preparar a Conferência que se aproximava. Desta maneira, foi publicada em 2002 pela Secretaria Geral a “Análise das respostas dos Estados membros ao Questionário sobre os Novos Enfoques da segurança

hemisférica”. O documento trouxe a intervenção do então Assessor do Secretário Geral e Coordenador para Assuntos de Segurança Hemisférica, Jorge Mario Eastman, que afirmou que

Nossos países parecem em sintonia com uma reconsideração do enfoque tradicional de segurança, definido em torno da ameaça militar externa, que caracterizava a etapa da guerra fria. Na teoria das relações internacionais, o fim da bipolaridade que sustentava uma visão clássica da segurança militar, conjuntamente com o processo de extensão da democracia e um terceiro elemento, o papel cada vez mais preponderante das organizações não governamentais e atores não estatais na definição do público, faz possível que se dissemine um questionamento à aproximação realista de Waltz ou Morgenthau e a chegada de teorias normativas como as da “independência complexa” de Keohane e Nye e os neo-institucionalistas, o qual constitui o conceito doutrinário da revalorização do conceito de segurança. (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2002a, p. 02, tradução nossa).

Dentre os principais temas apontados no documento, podemos destacar dois deles como sendo relevantes para o presente trabalho. O primeiro ponto diz respeito à tendência observada nas respostas dos países de incluir as chamadas “novas ameaças” como parte dos perigos e riscos ao continente americano, somando-as às “ameaças tradicionais”. De acordo com a Análise, a totalidade (100%) dos países incluiu as novas ameaças em suas respostas como sendo um dos princípios orientadores atuais da segurança hemisférica, e 54,5% das respostas explicitaram a necessidade de incorporá-las às ameaças tradicionais no novo enfoque da segurança no hemisfério.

O segundo elemento da Análise relevante para este trabalho é a informação de que não se verificou nas respostas ao Questionário uma tendência majoritária quanto ao resultado esperado para a Conferência Especial sobre Segurança. De acordo com o documento, alguns países esperavam uma nova “Declaração de Princípios” (43%); outros acreditavam em uma revisão ou reforma de instrumentos e mecanismos já existentes, como o TIAR (68%) e o Pacto de Bogotá (90%) e outros ainda defenderam a ideia de que o produto final da Conferência deveria ser um novo marco de definições conceituais, especialmente para incluir as novas ameaças na arquitetura de segurança do hemisfério.

O quadro 3 a seguir traz um resumo das respostas ao Questionário sobre novos enfoques da Segurança Hemisférica, em preparação para a Conferência Especial sobre Segurança da OEA. Nela, organizamos apenas as informações relativas aos países da América do Sul e EUA, por conta de nosso recorte.

**Quadro 3 – Resumo das respostas ao Questionário sobre os Novos Enfoques da Segurança Hemisférica**

País	Definição de Ameaça	Expectativa para a Conferência
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Novos desafios de caráter transnacional requerem cooperação</li> <li>- Narcotráfico; terrorismo; crime organizado; corrupção; tráfico ilícito de armas; migrações ilegais; pobreza extrema; meio ambiente; instabilidade econômica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deve definir um novo marco para a segurança do continente</li> </ul>
Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Novas ameaças”: conflitos predominantemente intraestatais (étnicos, culturais ou religiosos) ou transnacionais (terrorismo, guerrilha ou narcotráfico)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação sobre a situação de segurança hemisférica e os avanços no cumprimento dos diferentes mandatos, reuniões e Convenções</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Novas ameaças” como narcotráfico e delitos conexos a este; terrorismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulação de um novo conceito de segurança</li> <li>- Definir as atribuições da JID; avaliação das decisões das Conferências Regionais sobre Medidas de Confiança e Segurança</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Novas ameaças” como migrações ilegais massivas; narcotráfico; terrorismo; tráfico ilícito de armas; <i>cibercrime</i>; corrupção; enfermidades pandêmicas; catástrofes e desastres naturais e transporte de substâncias perigosas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assinatura de uma Declaração de Princípios e um Programa de Ação</li> </ul>
Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aos tradicionais temas da agenda de segurança foram somadas às “novas ameaças”</li> <li>- Desarme e transparência em gasto militar; tráfico ilícito de armas; meio ambiente e escassez de recursos; desastres naturais; pobreza e discriminação; violação de direitos humanos; imigração ilegal; enfermidades infectocontagiosas; corrupção e lavagem de ativos; máfias internacionais; organizações terroristas; narcotráfico e delitos conexos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisão dos instrumentos de segurança existentes e novas ferramentas para a consolidação do sistema</li> <li>- Estabelecer o princípio de corresponsabilidade na luta contra as ameaças, em especial o terrorismo e o problema mundial das drogas e seus delitos conexos</li> </ul>
Equador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ameaças tradicionais e “novas ameaças” como terrorismo; crime transnacional; drogas; narcotráfico; narcoguerrilha; lavagem de dinheiro;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação da definição; medidas correspondentes; novos mecanismos de defesa coletiva; mecanismo de seguimento às</li> </ul>

	tráfico ilícito ou desvio de precursores químicos e tráfico ilícito de armas, vinculados com o terrorismo	Declarações
EUA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ameaças tradicionais centradas no Estado, incluindo um ataque armado por um Estado contra outro, estando dentro ou fora do hemisfério</li> <li>- Ameaças transnacionais: terrorismo; tráfico de drogas; delinquência organizada; tráfico ilícito de armas; proliferação de armas de destruição em massa e a migração massiva descontrolada</li> <li>- Riscos e desafios como a fragilidade democrática; os abusos dos direitos humanos; desastres naturais e degradação ambiental; instabilidade econômica; corrupção; enfermidades como HIV-AIDS e a pobreza extrema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoção de uma Declaração sobre segurança hemisférica que complemente as instituições, mecanismos e instrumentos jurídicos do sistema interamericano</li> <li>- A Declaração deve reafirmar e complementar o TIAR, a Carta da OEA, os acordos subregionais e o trabalho da OEA em matéria de segurança hemisférica</li> <li>- Prioridade adequada às ameaças transnacionais e um plano para a manutenção e avanço da democracia mediante medidas que fortaleçam a transparência em assuntos militares e segurança cooperativa</li> </ul>
Peru	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Segurança não possui apenas uma dimensão militar, mas também política, econômica, social e cultural</li> <li>- “Novas ameaças” devem ser classificadas como planetárias, outras hemisféricas u outras regionais e sub-regionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas concretas sobre narcotráfico; migração; desastres naturais; terrorismo; direitos humanos; crime internacional; pobreza, educação, fortalecimento da democracia e justiça</li> </ul>
Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ameaças tradicionais e “novas ameaças” como pobreza, narcotráfico e delitos conexos, terrorismo, desigualdade econômica, meio ambiente, delinquência transnacional, migração massiva</li> </ul>	-
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violação dos princípios da Carta, pobreza, problemas intra-nacionais, aumento da população, deterioração ambiental, narcotráfico, máfias internacionais, terrorismo, corrupção, instabilidade política, demandas indígenas, tráfico de armas, armas atômicas, químicas, tóxicas e bacteriológicas</li> </ul>	-

Fonte: Elaborado pela autora e com tradução nossa, com base no documento “Análisis de las respuestas de los Estados Miembros al cuestionario sobre los Nuevos Enfoques de la Seguridad Hemisférica” da Secretaria Geral da OEA, 2002.

Com base nas ameaças reportadas pelos países sul-americanos<sup>8</sup> no Questionário da OEA, que expomos na coluna da esquerda da tabela acima, formulamos o quadro a seguir, que permite melhor visualização as respostas dos países a partir das ameaças. Nele, expusemos a porcentagem dos países que afirmaram serem ameaçados pelos problemas elencados na primeira coluna:

**Quadro 4: Ameaças aos países sul-americanos no âmbito da OEA**

Ameaça	Quantidade de países	Países
Narcotráfico	100%	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Uruguai e Venezuela.
Terrorismo	100%	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Uruguai e Venezuela.
Crime Organizado Transnacional	37,5%	Argentina, Equador e Uruguai.
Tráfico Ilícito de Armas	62,5%	Argentina, Chile, Colômbia, Equador e Venezuela.
Corrupção	50%	Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela.
Meio Ambiente (catástrofes e desastres naturais, deterioramento e escassez de recursos, etc)	62,5%	Argentina, Chile, Colômbia, Uruguai e Venezuela.
Migrações (massivas e/ou ilegais)	50%	Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai.
Pobreza a desigualdade econômica	50%	Argentina, Colômbia, Uruguai e Venezuela.

Fonte: Elaborado pela autora com base no documento “*Análisis de las respuestas de los Estados Miembros al cuestionario sobre los Nuevos Enfoques de la Seguridad Hemisférica*” da Secretaria Geral da OEA, 2002.

Como decorrência destes trabalhos foi realizada em 2003, no México, a Conferência Especial sobre Segurança, que celebrou a assinatura da Declaração sobre Segurança nas Américas, estabelecendo o conceito da **multidimensionalidade da segurança** e a proteção aos seres humanos como sendo o fundamento e o propósito da segurança. Como resultado da Conferência, foi criada, em 2004, pelo então Secretário Geral da OEA, José Miguel Insulza, a

<sup>8</sup> Os países sul-americanos que apontaram as ameaças em suas respostas ao Questionário da OEA foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Uruguai e Venezuela. As informações fornecidas por estes países foram utilizadas para a elaboração do Quadro 4.

Secretaria de Segurança Multidimensional, que trabalha com os temas da Segurança Pública, o controle do abuso de drogas e o terrorismo.

O texto da Declaração sobre Segurança nas Américas trouxe que a nova concepção do termo segurança definida para o continente americano é de alcance multidimensional e abarca “as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003, p. 02). Desta maneira, o documento marcou uma nova era para o tema da Segurança Internacional no âmbito da OEA ao desenvolver um novo conceito, pautado na ideia de que

As ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza diversa e alcance multidimensional e o conceito e as abordagens tradicionais devem ampliar-se para englobar ameaças novas e não-tradicionais que abrangem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003, p. 03)

Além de promover um novo conceito de segurança, o documento propõe que uma cooperação hemisférica seria necessária para enfrentar tais ameaças, pois “muitas das novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança hemisférica são de natureza transnacional” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003, p. 04) e existem “valores compartilhados e enfoques comuns reconhecidos no âmbito hemisférico” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003, p. 02).

Chilier e Freeman (2005), ao analisarem a adoção da Declaração sobre Segurança nas Américas no informe “O conceito novo de segurança hemisférica da OEA: uma ameaça potencial”, afirmaram que

Ao invés de estabelecer claramente uma agenda comum para enfrentar os desafios em matéria de segurança na região, o novo esquema estende o conceito de segurança a muitas problemáticas de outro caráter e se parece mais com uma longa lista de problemas conforme as necessidades de cada país, sub-região ou região. (CHILIER; FREEMAN, 2005, p.10).

Para os autores, a mudança proposta para o termo pode ser explicada pela necessidade percebida, pelos Estados e seus representantes, em modernizar um conceito que tinha seus moldes baseados na Guerra Fria e tal atualização teria sido proposta, então, pois o continente não mais vivia sob a lógica da bipolaridade. Por outro lado, afirmam que “a implementação deste novo conceito multidimensional constitui um risco de que se aumente a securitização dos problemas da região e, por conseguinte, a militarização como uma resposta para enfrentá-los” (CHILIER; FREEMAN, 2005, p. 11). No mesmo sentido, Saint-Pierre (2007) observou

que existe uma tendência a generalizar a segurança para diversos âmbitos, e que

o perigo nesta tendência à “securitização” das ameaças é a militarização concomitante com que normalmente as questões de segurança são resolvidas. Tomadas como questões de segurança, muitas vezes recorre-se ao vetor militar para resolver problemas que poderiam ser abordados desde outras políticas públicas (SAINT-PIERRE, 2007).

## **2.4 Comparação dos dados e outros elementos para análise**

A partir dos quadros anteriormente propostos, é possível notar que, após a entrada em vigor da Declaração sobre Segurança nas Américas (2003), todas as seguintes declarações frutos das CMDAs (desde a VI CMDA, em 2004, até a XI CMDA, em 2014) apresentaram, em seu texto, ao menos alguma menção ao caráter multidimensional da segurança. Em grande parte dos documentos, a Declaração sobre Segurança nas Américas foi citada no preâmbulo, ao ser demonstrado em quais termos as partes se basearam para escrever o documento.

Na VI Conferência, em 2004, a primeira após a publicação da Declaração, afirmou-se, de maneira a complementar o documento anterior, que na era da globalização, Estados e indivíduos são ameaçados por um maior número de ameaças, que podem ser globais e de alcance multidimensional, o que demanda uma adequada cooperação hemisférica (DECLARAÇÃO de Quito, 2004, p. 03). No documento, o conceito de segurança é apresentado como sendo “uma condição multidimensional do desenvolvimento e o progresso de nossas nações” (DECLARAÇÃO de Quito, 2004, p. 02.), com ênfase na dimensão humana e na busca de uma “concepção cooperativa de segurança e defesa, que reconhece seu caráter multidimensional, envolve os atores estatais e não estatais e inclui componente políticos, econômicos, sociais e naturais” (DECLARAÇÃO de Quito, 2004, p. 04.). Depois disso, na Declaração da VII CMDA, de 2006, declarou-se que o conceito de segurança é multidimensional, e até o ano de 2014, durante a XI CMDA, todas as declarações pontuaram seu compromisso com a Declaração sobre Segurança nas Américas.

Apesar do marco inaugurado pela Declaração de 2003, o caráter multidimensional da segurança no continente já pode ser observado em 1998, durante a Conferência Regional de São Salvador sobre medidas de fomento da confiança e da segurança, em seguimento da Conferência de Santiago. Em sua Declaração de São Salvador, os signatários estabeleceram que o conceito de segurança para os pequenos países insulares do continente tem “caráter multidimensional e envolve atores do Estado e não estatais e inclui componentes

políticos, econômicos, sociais e naturais” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1998). Além disso, a declaração pontuou que as ameaças à segurança destes países são o tráfico ilícito de drogas e de armas; os crescentes níveis de atividades criminosas e corrupção; a vulnerabilidade ambiental e econômica; os maiores níveis de pobreza e, até mesmo, desastres naturais.

Também no ano de 1998 a adjetivação da multidimensionalidade pode ser observada no Plano de Ação da II Cúpula das Américas, se referindo novamente aos pequenos Estados insulares e suas “preocupações especiais de segurança, que incluem, de uma perspectiva multidimensional, aspectos econômicos, financeiros e ambientais” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1998). Apesar do Plano de Ação e da Declaração de São Salvador, a multidimensionalidade da segurança não foi apresentada na Declaração de Santiago, durante a Cúpula daquele ano.

O que podemos observar com estas declarações é que, em 1998, a segurança multidimensional era característica apenas dos “pequenos países insulares do hemisfério”. Em 2003, todavia, a Declaração sobre Segurança atribuiu este conceito a todos os países do continente. Neste mesmo sentido, observamos que na Cúpula de 2001 e na CMDA de 2002, a multidimensionalidade era referente apenas às ameaças, mas que na Cúpula de 2005 e na CMDA de 2004, a multidimensionalidade passou a caracterizar também o conceito mais amplo de segurança, adjetivando a fórmula “segurança multidimensional”. Sobre este tema da expansão da multidimensionalidade das ameaças para a totalidade do conceito de segurança (em outras palavras, de ameaças multidimensionais à segurança multidimensional), Saint-Pierre (2011) afirmou, se referindo à Declaração sobre Segurança nas Américas, que

[...] muitas dessas preocupações e desafios, como os ambientais, políticos, econômicos e a pobreza extrema, não parecem ameaçar a soberania nem o monopólio legítimo da violência que a garante. Na verdade, muitos deles, mais do que ameaças, são claros sintomas de soberanias incompletas e consequências indesejadas de democracias deficientes. (SAINT-PIERRE, 2011, p. 414).

O que podemos ponderar sobre esta constatação é que houve uma exitosa tentativa de aumentar o escopo da segurança multidimensional no continente. Ao observarmos o intervalo de tempo entre as reuniões, nos deparamos com os atentados de 11/09/01 aos EUA. Não seria de todo audacioso atrever-se a afirmar que, depois deste evento, os EUA e seus aliados optaram por tentar reafirmar ou aumentar a importância dada à multidimensionalidade da segurança, que já tinha sido apresentada anteriormente, mas que não possuía, até então, a

força política necessária para ser instituída em maior escopo. Neste sentido, Buzan e Hansen (2012) afirmaram que

Muitas das políticas adotadas pelos governos ocidentais em sua defesa contra o ‘terrorismo’ estavam ocorrendo ou sendo planejadas antes do 11 de Setembro, mas a GGcT [Guerra Global contra o Terrorismo] acelerou sua apresentação e legitimou sua aplicação por meio de um conjunto mais amplo de questões e de áreas se comparado a outra situação. (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 342).

Também posteriormente aos atentados de 11/09/01, em reunião ordinária da Assembleia Geral da OEA em 2002, foi assinada a Declaração de Bridgetown: enfoque Multidimensional da segurança hemisférica. Os signatários decidiram por incluir o enfoque multidimensional da segurança hemisférica como um ponto na agenda da Conferência Especial sobre Segurança (que viria a ser realizada em 2003), e indicaram que o evento deveria considerar “recomendações apropriadas sobre estratégias coordenadas e planos de ação integrados, relacionados com as novas ameaças, preocupações e outros desafios hemisféricos” (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2002b, tradução nossa). Naquela ocasião<sup>9</sup>, o então Secretário de Relações Exteriores do México, Jorge Castañeda, afirmou que

Sabemos que não pode existir um conceito único de segurança em nosso hemisfério. Existem legítimas preocupações de países e grupos de países que não necessariamente são compartilhadas por todos os países do hemisfério, mas que são suscetíveis a ações comuns coordenadas baseadas em um espírito de solidariedade. (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2002a, tradução nossa).

No concernente às reuniões de Cúpula das Américas, foi apenas em 2001 durante a III Cúpula, no Canadá, que a palavra “multidimensional” apareceu em uma declaração, ainda que naquele momento o adjetivo estivesse se referindo apenas às ameaças (e não ao conceito de segurança): “Reiteramos nosso compromisso de combater as novas e multidimensionais ameaças à segurança de nossas sociedades” (ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001b). A III Cúpula foi realizada entre os dias 20 e 22 de abril de 2001, portanto, anteriormente aos atentados de 11/09/01. No texto da Declaração, as novas e multidimensionais ameaças ao continente foram enumeradas como sendo “o problema mundial das drogas e crimes correlatos, o tráfico ilegal e o uso criminoso de armas de fogo, o crescente perigo representado pelo crime organizado e o problema geral da violência em nossas sociedades” (ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001b) – sem

<sup>9</sup> Intervenção do Secretário de Relações Exteriores do México, Dr. Jorge Castañeda, durante o XXXII Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA em Bridgetown, 2002.

menção ao terrorismo.

Em 2005, na seguinte Cúpula, entretanto, na Declaração de Mar del Plata os signatários reiteraram seu “compromisso com os objetivos e propósitos constantes da Declaração sobre Segurança nas Américas, fundamentada no conceito multidimensional da segurança” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2005), e propuseram a continuação do fortalecimento da cooperação entre os Estados. Enquanto na Cúpula de 2001 apenas as ameaças foram classificadas como multidimensionais, em 2005 a segurança também recebeu o novo status.

A partir de 2009, as seguintes Cúpulas das Américas não tiveram declarações finais por conta de discordâncias políticas e ideológicas entre os signatários. Dentre as dissidências entre os países-parte, estão, principalmente, a oposição dos EUA e do Canadá quanto à questão da ausência de Cuba como participante das Cúpulas das Américas e a falta de apoio à reivindicação argentina de soberania sobre as ilhas Malvinas. Durante a V Cúpula, celebrada Trinidad y Tobago em 2009, os Estados-parte defenderam, na Declaração de Compromisso de Puerto España, a importância de se debater sobre as ameaças, preocupações e desafios à segurança no continente sob a ótica da segurança multidimensional, visto que o conceito desenvolvido e proposto

[...] encerra as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, o desenvolvimento integral e a justiça social e baseia-se nos valores democráticos, no respeito, na promoção e na defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009).

Assim, os signatários da Declaração de Compromisso afirmaram a necessidade em se fortalecer a cooperação em segurança entre os países e reafirmaram seu compromisso com a Declaração sobre Segurança nas Américas.

Sobre 2010, Abdul-Hak lembrou que a IX CMDA além de servir de palco para um firme discurso de Evo Morales, presidente da Bolívia, contra políticas intervencionistas dos EUA – incluindo a questão das bases militares na Colômbia –, permitiu que

o Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, recordasse as “assimetrias flagrantes” na repartição de tarefas militares no hemisfério, cabendo aos EUA a defesa regional e aos demais países funções policiais, que impedissem o transbordamento das novas ameaças “em direção ao território norte-americano” (ABDUL-HAK, 2013, p. 45).

A falta de consenso nas Cúpulas das Américas, entretanto, não se limitou à falta de assinatura dos representantes nas declarações finais a partir de 2009. As VI e VII Cúpulas, em 2012 na Colômbia e 2015 no Panamá, respectivamente, além de não apresentarem uma declaração final, não apresentam qualquer menção ao termo segurança multidimensional. O que se observa, contudo, é um documento de Mandatos Decorrentes da VI Cúpula das Américas, de 2012, muito mais tímido, que traz apenas a questão da implementação de “políticas públicas de segurança cidadã que tenham como foco a pessoa humana” e o respeito aos direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012). Nos Mandatos para a Ação, de 2015, os signatários entram em consenso no tema da segurança apenas ao reconhecer “[...] que a paz e a inclusão social contribuem para criar melhores condições de segurança e que estas, por sua vez, propiciam maior prosperidade, estabilidade e qualidade de vida às pessoas” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2015).

Em ambos os documentos podemos notar que os textos não dizem respeito ao conceito de segurança em si, mas abordam a segurança como ação e tema de trabalho. Da mesma maneira, alguns elementos elencados nos documentos – políticas públicas, inclusão social, prosperidade, estabilidade e qualidade de vida – são creditados por terem influência na busca pela segurança como ação, mas este esforço não chegou ao ponto de qualificar ou determinar a segurança como conceito, divergindo do que foi feito em documentos anteriores, nos quais notamos esta preocupação.

## 2.5 A trajetória do conceito no continente

Conforme pudemos observar ao longo deste capítulo e dos documentos analisados, é possível concluir que, na delimitação temporal do presente trabalho, existiram dois grandes momentos no debate acerca do conceito de segurança no continente americano: 1.) Na década de 1990 com a consolidação da **Segurança Cooperativa** e 2.) No início dos anos 2000 com o fortalecimento da **Segurança Multidimensional**. Além destes, extrapolando nosso recorte, mas com fundamental importância para a retrospectiva histórica deste trabalho, a **Segurança Coletiva**, a partir dos anos 1940, englobou o Pacto de Bogotá, a JID, o TIAR e a criação da OEA, dando o pontapé inicial no debate da segurança hemisférica em foros continentais.

A ilustração abaixo traz estes três momentos que acreditamos terem marcado o debate acerca da segurança no continente.

**Figura 1 – A trajetória da Segurança Hemisférica**

<b>Segurança Coletiva</b>	<b>Segurança Cooperativa</b>	<b>Segurança Multidimensional</b>
1940	1990	2003
JID, TIAR, OEA	CMDA	Declaração sobre Segurança nas Américas

Fonte: Elaborado pela autora

O primeiro momento que mereceu nossa atenção se refere ao fim da Guerra Fria, marcado pela queda do Muro de Berlim em **1989** e o início de uma era marcada pelo aumento da quantidade e diversidade dos atores, das ameaças e dos fluxos de informação, dinheiro e indivíduos. O fim da bipolaridade trouxe consigo o questionamento quanto às ideias de potência, poder militar, balança de poder e tantos outros elementos descritos pela teoria do Realismo das Relações Internacionais<sup>10</sup>. Neste cenário, analistas e instituições do continente americano demonstraram sua preocupação quanto à revisão do conceito de segurança, pois defendiam que o antigo formato não cabia na nova lógica que se inaugurava no mundo na década de 1990. Assim, diminuiu a preocupação com a potência adversária ao continente ou com o dissidente político-ideológico interno ao Estado e ganharam força debates sobre problemas característicos, em menor ou maior intensidade, aos países do continente: o crime organizado transnacional, o tráfico de drogas, de pessoas e de armas e o contrabando. Recebeu destaque naquele momento a proposta da revisão da antiga concepção de segurança, em busca de um novo modelo que melhor se adequasse às necessidades americanas.

Sobre este período, Rojas Aravena (1999) argumentou que, a partir de 1989, as mudanças da lógica bipolar englobavam a inexistência de um inimigo comum para o continente e os novos conflitos internacionais, centrados em problemas intraestatais, bem como o aumento de fenômenos transnacionais. Naquele cenário era desejável, então, uma nova agenda de segurança para o continente, que viesse a substituir a anterior, pautada em uma lógica considerada obsoleta. Neste sentido, esperava-se que a segurança do continente na nova década se fundamentasse em um conceito que inserisse a cooperação internacional como um elemento articulador para enfrentar as novas ameaças e os fenômenos decorrentes da globalização, vinculando o novo conceito a instituições eficazes “com selo multilateral”

<sup>10</sup>Hans Morgenthau, Raymond Aron e Kenneth Waltz, resgatados da Introdução deste trabalho, fizeram importantes contribuições para a chamada Teoria Realista. Além destes, Edward Carr e John Mearsheimer devem ser recordados.

(ROJAS ARAVENA, 1999, p. 17). No concernente à política e disciplina de Relações Internacionais, ganhou força, a partir deste argumento, a teoria da interdependência complexa, da qual Keohane e Nye são expoentes<sup>11</sup>. Esta escola defende que os Estados estão atrelados a uma ampla rede de contatos, interesses, articulações e fluxos transnacionais e, para os teóricos desta corrente, os vínculos de interdependência diminuem a possibilidade do uso da força entre os países.

Neste contexto de mudança, ganhou força a Segurança Cooperativa: Pinto (2015) relembrou que o conceito foi elaborado por William James Perry, Secretário de Defesa do presidente dos EUA Bill Clinton<sup>12</sup> como forma de substituir a então obsoleta Segurança Coletiva – motivada pelo TIAR e pela Carta da OEA, previamente analisados. Naquele momento, pairava o “vazio estratégico” do pós-Guerra Fria e, ao mesmo tempo, o incremento das novas e transnacionais ameaças, o que impulsionaria a reorganização das diretrizes da defesa no hemisfério. Pinto (2015) explicou que o método da segurança cooperativa baseava-se na prevenção para evitar o surgimento de novas ameaças: A ideia era arquitetar um sistema de promoção de prevenção de conflitos e medidas de confiança gerido centralmente pelos EUA. Nas palavras de Abdul-Hak (2013), a proposta significava que

os países com interesses comuns em matéria de segurança trabalhassem em conjunto, por meio de mecanismos mutuamente acordados, para reduzir tensões e suspeitas, resolver ou mitigar disputas, promover melhores perspectivas de desenvolvimento econômico e assegurar a estabilidade regional (ABDUL-HAK, 2013, p. 212).

Na prática, como afirmou Pinto (2015), o novo paradigma da segurança almejava que “a organização das Forças Armadas das potências menores seria direcionada para a vigilância das fronteiras, repressão aos ilícitos transfronteiriços ou ameaças transnacionais” (PINTO, 2015, p. 41). Neste sentido, Herz (2002) afirmou que estas práticas englobavam, no interior dos países latino-americanos, a troca de informações, o aumento da transparência, o acesso às atividades militares de outros países e o aumento da previsibilidade através da notificação quanto às atividades militares, por exemplo. De acordo com Pinto (2015), a segurança cooperativa foi, na verdade, uma tentativa de se constituir um ordenamento regional capaz de prolongar a supremacia estadunidense “não mais pela coerção ou pela ameaça da dissuasão nuclear, mas a partir de sua aceitação pelas potências de uma dada região” (PINTO, 2015, p.

---

<sup>11</sup> Em 1970 os autores publicaram *Transnational Relations and World Politics* e, em 1977, *Power and Interdependence*.

<sup>12</sup> Bill Clinton foi presidente dos EUA de 1993 a 2001 e William James Perry foi seu Secretário de Defesa no período 1994-1997.

46).

Ao pensar a segurança cooperativa, Saint-Pierre (2011) lembrou as palavras de Hernán M. Patiño Mayer, que afirmou que este conceito “significa que a segurança de cada membro é garantida por todos, o que implica em valores e interesses compartilhados, a decisão comum de protegê-los e enfrentar situações antagônicas e as agressões que possam afetá-los” (SAINT-PIERRE, 2011, p. 413) e, nas palavras de César Gaviria, consistia na “criação de condições de segurança cuja estabilidade dependa da confiança mútua, da regulação da capacidade militar e da previsibilidade das ações de todos os participantes” (GAVIRIA apud SAINT-PIERRE, 2011, p. 413).

O segundo grande momento que demarcamos se inicia no ano de **1998** e tem sua apoteose em **2003** para, depois desse momento, sofrer algum enfraquecimento. Este período de tempo se refere ao auge do conceito da “Segurança Multidimensional”. A primeira menção a este conceito apareceu no Informe da **Comissão Independente sobre Questões de Desarme e Segurança**<sup>13</sup>, publicado em 1983 pela ONU, que afirmava que a segurança não mais poderia ser alcançada de maneira unilateral, pois vivemos em um mundo cada vez mais interdependente – que interliga questões culturais, econômicas, políticas e militares (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1983). Lopez (2003, p. 70) atentou para como a segurança e a interdependência foram vinculadas pelo Informe Palme, recordando a teoria da interdependência complexa que vimos anteriormente: “Enquanto continuarem tratando de proteger de forma unilateral seus interesses nacionais, atuando como se pudessem obter segurança em prejuízo dos demais, o resultado será o fracasso” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1983).

No que tange ao continente americano, a partir de 1998 é possível notar a preocupação dos países com as novas ameaças e problemas que possuem caráter multidimensional. Consideramos a **Conferência Regional de São Salvador** como o marco inaugural desta tendência, pois ali é possível observar os primeiros empregos do termo como adjetivo às ameaças. A fórmula “multidimensionalidade da segurança” começa a ser utilizada, mas naquele momento se referindo apenas aos pequenos países insulares. Posteriormente, entretanto, na **Declaração de Bridgetown** de 2002 já se pode notar o enfoque multidimensional da segurança hemisférica, que terá seu auge em 2003 com a Declaração sobre Segurança nas Américas. Consideramos o deslizamento conceitual da multidimensionalidade da ameaça à multidimensionalidade da segurança prejudicial para a

<sup>13</sup> O documento é frequentemente chamado de Informe Palme em referência ao seu presidente, Olof Palme.

busca de um conceito de segurança para o continente, pois generaliza não somente as ameaças (e sua intensidade ou comportamento) entre os países, mas também a maneira pela qual elas devem ser combatidas, trazendo risco do progressivo aumento da militarização e das intervenções dos atores militares nas políticas públicas.

A imagem abaixo foi desenvolvida com base nas declarações aprovadas em ocasião das **Cúpulas das Américas e Conferências de Ministros de Defesa das Américas** de 1994 até 2015, além de emblemáticas reuniões acerca do conceito de segurança que foram analisadas neste capítulo: a Conferência Regional de São Salvador, a Declaração de Bridgetown e a Declaração sobre Segurança nas Américas. Na ilustração, cada elemento foi classificado de acordo com o uso do termo “multidimensionalidade” usado em seu texto:

**Figura 2: O percurso da segurança multidimensional no continente**

1994	I Cúpula das Américas		
1995	I CMDA		
1996	II CMDA		
1998	Conferencia Regional de São Salvador	III CMDA	II Cúpula das Américas
2000	IV CMDA		
2001	III Cúpula das Américas		
2002	Declaração de Bridgetown	V CMDA	
2003	Declaração sobre Segurança nas Américas		
2004	VI CMDA		
2005	IV Cúpula das Américas		
2006	VII CMDA		
2008	VIII CMDA		
2009	V Cúpula das Américas		
2010	IX CMDA		
2012	VI Cúpula das Américas	X CMDA	
2014	XI CMDA		
2015	VII Cúpula das Américas		

<b>Legenda:</b>		Não há menção à Segurança Multidimensional
		Ameaças multidimensionais ao Hemisfério e/ou Segurança Multidimensional nos pequenos países insulares
		Multidimensionalidade da Segurança e/ou comprometimento com a Declaração sobre Segurança nas Américas

Conforme analisamos, o conceito da multidimensionalidade da segurança foi progressivamente perdendo sua força na retórica dos foros continentais a partir de 2012, simbolicamente marcado pela **VI Cúpula das Américas**, onde não se observou o uso da expressão em seu documento oficial. Além disso, é importante ressaltar que não se conseguiu o consenso necessário entre os representantes dos países para lograr a assinatura de uma declaração final a partir da Cúpula de 2009. Esta dificuldade para se chegar a um consenso nas Conferências pode estar relacionada a sentimentos coletivos de insatisfação e preocupação, por parte de lideranças políticas do continente, quanto à política preventiva unilateral impulsada pelos EUA, fomentando, de acordo com Hirst (2013), sentimentos de “antiamericanismos” que tinham sido expressados apenas timidamente nos anos 1990 (HIRST, 2013, p. 166). De acordo com esta autora, estas expectativas estadunidenses quanto à Guerra ao Terror foram expressas durante a V CMDA, em 2002, em uma agenda para a região que compreendia, entre outros, a cooperação entre Marinhas e guardas-costeiras para reforçar a defesa naval da região e o controle de “áreas não governadas”, consideradas, pelos EUA, como espaços propensos à atividade terrorista – em clara referência à Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai (HIRST, 2013, p. 169).

Na prática, a retomada da atenção dos EUA para a América Latina deu-se, por exemplo, com o reforço do *Southern Command* da Marinha estadunidense, na emblemática reativação da chamada Quarta Frota, conjuntamente com o aumento da presença militar na região (HIRST, 2013, p. 169), o que se tornou um “fator inquietante” para a maioria dos governantes sul-americanos, que já haviam expressado sua preocupação com relação ao Plano Colômbia, em 2000 (HIRST, 2013, p. 170). A opção em se utilizar as forças armadas estadunidenses – claramente mais qualificadas que a soma das forças dos demais países da região – para o combate externo representaria a afirmação da ideia dos EUA como sendo o “protetor das Américas” (SAINT-PIERRE, 2011), aquele que quer ver seguro o seu *backyard* (HIRST, 2013, p. 71).

Todavia, a partir dos anos 2000, de acordo com Lima, o “consenso neoliberal na política e na economia” (LIMA, 2013, p. 181) que pairava há anos na região começou a se fragilizar com a ascensão ao poder de governantes com orientações político-ideológicas consideradas, por alguns teóricos, de centro-esquerda ou populistas/nacionalistas: os Kirchners na Argentina; Lula da Silva no Brasil; Tabaré Vázquez no Uruguai; Evo Morales na Bolívia; Rafael Correa no Equador e Hugo Chávez na Venezuela. Tal fenômeno não era

uníssono, e apesar dos governos serem muito diversos entre si, possuíam uma orientação semelhante no que diz respeito à superação do dogma neoliberal e uma política externa revisionista (LIMA, 2013, p. 181). Neste sentido,

De alguma forma, ainda que haja maior diversidade regional, os governos latino-americanos parecem querer preservar, ou resgatar para alguns, uma identidade comum que os faz diferente da “outra América” e que, conseqüentemente, cria interesses comuns em torno de um *ethos* anti-hegemônico, com graus variados de adesão entre eles, mas que é distinto do espaço hemisférico ampliado. (LIMA, 2013, p. 187).

Quanto ao “vácuo conceitual” gerado pelo fim da Guerra Fria, Abdul-Hak ponderou que, naquele cenário, “os EUA limitaram-se a formular respostas *ad hoc* para a securitização dos dois temas prioritários de sua agenda regional – o terrorismo e o narcotráfico” (ABDUL-HAK, 2013, p. 45), acentuando o unilateralismo nas suas relações internacionais e sua inclinação pela militarização de problemas políticos como forma de resposta. Esta postura dos EUA acentuou históricos temores latino-americanos com a possibilidade de interferências da potência hegemônica na região, sendo preferível manter a pouca eficácia do atual sistema continental:

Essas assimetrias de poder e divergências de percepções, associadas à baixa prioridade estratégica da América Latina para os EUA, podem, contudo, ser uma valiosa oportunidade para o fortalecimento de novos mecanismos, como o CDS [Conselho de Defesa Sul-Americano]. A valorização de diálogos sub-regionais permitirá aos países identificar com maior clareza suas prioridades em matéria de segurança e defesa, reforçando a confiança mútua e a integração, sem tutela de mecanismos conformados em grande medida para atender interesses alheios à própria região. (ABDUL-HAK, 2013, p. 46).

De modo geral, a partir das análises realizadas neste capítulo, foi possível observar que em nosso recorte temporal, o conceito de segurança proposto nas reuniões e nas declarações no âmbito continental esteve intimamente ligado a alguns elementos que merecem nossa atenção: 1) Uma ideia de **democracia**, compreendida como a realização de eleições periódicas, a estabilidade do governo constitucional e da política e 2) Uma noção de **estabilidade econômica** e/ou **igualdade social**. Estes fatores estavam listados em diversas definições que anteriormente analisamos, pois as delegações e os países signatários defendiam que, por meio da conquista destes patamares econômico-sociais, os conflitos tenderiam a diminuir e a segurança seria alcançada.

Um terceiro elemento que também foi bastante recorrente na análise, mas desta vez no âmbito das relações internacionais dos Estados, consistiu na ideia da **cooperação**

**internacional em segurança** e suas decorrentes atividades, como as medidas de transparência em gastos de defesa; os exercícios conjuntos entre Forças Armadas; as publicações dos Livros Brancos e outros documentos que tornavam publicas as políticas de defesa nacionais. A ideia proposta é a de que ao agirem em cooperação, os países teriam mais possibilidades de êxito na busca pela segurança. Nos capítulos a seguir, veremos como o conceito foi definido nos âmbitos estatal e regional, respectivamente, e de que maneira os foros continentais aqui explorados influenciaram suas políticas.

### 3 AS DEFINIÇÕES DOS ESTADOS

*Hemos vivido, así, bajo el pretexto de la seguridad, en una inseguridad monstruosa y bajo el predominio de las ideas que privilegiaban a la autoridad en una virtual acefalía del gobierno, en una feudalización del poder, en una increíble confusión sobre los roles que correspondían a cada uno de los engranajes del Estado. La seguridad, sin libertad, pierde todo su contenido. (Raul Alfonsín, 1983).*

Neste segundo capítulo nos referiremos às abordagens adotadas pelos Estados quanto ao conceito de “segurança”. Sendo o foco de nossa pesquisa a América do Sul, iremos analisar as definições publicadas por alguns países da região que deram importância ao debate do tema. Debruçamos-nos, então, sobre uma bibliografia que possui grande relevância para os estudos de Defesa e de Segurança Internacional no âmbito estatal: os Livros Brancos de Defesa (LBD), as Políticas de Defesa, Leis Complementares e outras legislações que versam sobre o conceito e sua trajetória durante o recorte temporal estudado.

Como foi apontado na introdução deste trabalho, cada capítulo contará com um fio condutor planejado a partir da pesquisa empírica realizada, que servirá como guia para a escrita do texto. No presente capítulo, referente às abordagens Estatais, percebemos a necessidade de discutir 1) A inserção dos regimes militares da região na lógica da Guerra Fria; 2) O período pós-Guerra Fria, a percepção de novas ameaças e a reformulação do conceito de segurança; 3) As delimitações entre Segurança Pública e Defesa Nacional e 4) A questão das Forças Armadas. Sendo assim, iniciamos nosso segundo capítulo com uma breve recapitulação histórica.

#### 3.1 Os regimes militares na lógica da Guerra Fria

Entre as décadas de 1960 e 1970, diversos países da América do Sul sofreram golpes à sua democracia e tiveram regimes militares instaurados: A Argentina de 1966 a 1973 e entre 1976 e 1983; o Brasil de 1964 a 1985; o Chile em 1973 até 1990; o Equador entre 1972 e 1979 e o Uruguai de 1973 a 1985. No plano internacional, o contexto era caracterizado pelo acirramento da Guerra Fria, que durou do fim da II Guerra Mundial em 1945 até a queda do Muro de Berlim, em 1989, e o desmantelamento da União Soviética (URSS) em 1991.

A divisão do mundo em dois poderes antagônicos, marcando a tensão bipolar entre a URSS e os Estados Unidos da América (EUA), integrou, por motivos geopolíticos, a América Latina em um desses blocos (COMBLIN, 1979, p. 28). Nas décadas seguintes ao fim da II Guerra, estimulados pela Revolução Cubana<sup>14</sup> de 1959 – que indicou “que também na América Latina colocava-se a possibilidade de profundas alterações na ordem social vigente” (MENDES, 2013, p. 8) – foi formulada, nos EUA, a Doutrina de Segurança Nacional, com o intuito de moldar o novo papel a ser desempenhado pela potência no cenário pós-guerra (MENDES, 2013, p. 11).

De acordo com Comblin, após a derrota estadunidense na Guerra do Vietnã<sup>15</sup>, os EUA passaram a evitar o envio de tropas para outros países que ameaçassem sua segurança nacional através da expansão do comunismo: realizaram, em contrapartida, o treinamento e equipamento de governos e suas Forças Armadas “de tal maneira que os satélites possam, por si mesmos, assumir, em seu território, a defesa do mundo livre e a sua própria” (COMBLIN, 1978, p. 114). No continente americano, a Doutrina de Segurança Nacional, como parte da política de contenção à ameaça soviética, propunha a manutenção dos países americanos como zona de influência estadunidense e a garantia de sua hegemonia econômica e política sob a escusa do combate ao comunismo internacional.

Segundo Mendes, na América Latina a Doutrina foi difundida a partir de escolas militares, assessoradas pelos programas do *United States Southern Command* (MENDES, 2013, p. 12), que ficaram responsáveis pela consolidação de uma perspectiva anticomunista e de desmobilização social (MENDES, 2013, p. 17). A formação dos oficiais das Forças Armadas sul-americanas foi acompanhada, ainda, por conferências e tratados celebrados no âmbito continental<sup>16</sup> que se preocuparam em tratar do tema da Segurança: “além de armas e do treinamento vieram também as noções de segurança nacional e segurança coletivas” (ROUQUIÉ, 1984, p. 114).

O intuito da Doutrina de Segurança Nacional era, portanto, o de manter os EUA como responsável pela defesa de seus aliados a ameaças extracontinentais e, no interior dos países da América do Sul, suas respectivas Forças Armadas deveriam manter uma relação de envio

<sup>14</sup>A Revolução Cubana, liderada pelos irmãos Castro e por Ernesto “Che” Guevara, durou de 1953 a 1959 e culminou na destituição do presidente Fulgencio Batista, aliado aos EUA e simpatizante dos princípios capitalistas.

<sup>15</sup>A Guerra do Vietnã foi um confronto entre a República do Vietnã (Vietnã do Sul) e a República Democrática do Vietnã (Vietnã do Norte) que durou de 1955 a 1975. A partir de 1965, os EUA iniciaram o envio de tropas para auxiliar o Vietnã do Sul no combate à Frente Nacional para a Libertação do Vietname, que visava a instauração de um governo socialista no país.

<sup>16</sup>São exemplos a JID, o TIAR e o Pacto de Bogotá, todos estes analisados em nosso primeiro capítulo.

de informações e absorção de doutrinas com o objetivo de conter o “inimigo interno” em seu território:

Os Estados Unidos iam ensinar a todos os seus satélites que a segurança coletiva do mundo livre repousa sobre uma certa divisão de trabalho: os Estados Unidos assumem sozinhos a responsabilidade da dissuasão nuclear; porém os satélites devem se encarregar – com a ajuda americana – de lutar contra a guerra revolucionária dentro de suas fronteiras. (COMBLIN, 1978, p. 113).

Neste sentido, para Rouquié, a intenção dos EUA era a de transformar as Forças Armadas sul-americanas em “guardas nacionais”, tal como o modelo desenvolvido pelo país na região da América Central e caribenha, colocando-as “afinadas às perspectivas estratégicas dos EUA e capazes de considerar os problemas nacionais sob o ângulo dos interesses do país líder do mundo livre” (ROUQUIÉ, 1984 apud MENDES, 2013, p. 30).

Alguns estudiosos do tema, como Rouquié e Valdés, acreditam que a pretensão dos EUA com a Doutrina ia além de aspectos políticos e ideológicos. Para Valdés, por exemplo, a Doutrina englobava interesses financeiros de empresas multinacionais e de uma elite técnico-empresarial, que se beneficiaria das campanhas a favor da propriedade privada, do sistema capitalista e da livre empresa (VALDÉS, 1980 apud MENDES, 2013, p. 20). Nas palavras de Mendes, para Rouquié, “a segurança nacional coincidiria com as leis do capitalismo e com a nova dimensão do trabalho, sufocando-se a política para liberar a economia” (ROUQUIÉ, 1984 apud MENDES, 2013, p. 31).

Rouquié defendeu ainda que a Doutrina não foi imposta, mas aceita: a colaboração militar dos EUA teria sido conscientemente buscada pelos Estados Maiores latino-americanos (ROUQUIÉ, 1984, p. 174 apud MENDES, 2013, p. 32). No interior dos países da região, a Doutrina de Segurança Nacional significou a criação de leis que atendiam a estas exigências, bem como o fortalecimento dos aparatos repressivos destinados a fazê-la cumprir. O ensejo da Doutrina era o combate à ameaça comunista, responsável pela instabilidade política na região.

Como exemplo desta normativa regional, no Equador foram criados o Conselho de Segurança Nacional, a Direção Nacional de Inteligência e o Instituto de Altos Estudos Nacionais. A materialização da Doutrina ocorreu com a criação da *Ley de Seguridad Nacional* em 1979, que determinava o Estado como responsável pela manutenção da Segurança Nacional e dos Objetivos Nacionais, “neutralizando os fatores adversos internos e externos, por meio de prevenções e ações políticas, econômicas, sociais e militares” (ECUADOR, 1979, tradução nossa). No *Plan Nacional de Seguridad Integral* equatoriano de 2011,

afirmou-se, sobre a *Ley de Seguridad Nacional* de 1979, que

Durante a Guerra Fria se considerava que todos os indivíduos e grupos que se opunham à realização dos Objetivos Nacionais Permanentes, que é a razão de ser da doutrina, eram considerados inimigos do Estado e sobre eles se devia aplicar a estratégia contrainsurgente. Na guerra antissubversiva se privilegiaram os trabalhos de inteligência, se criaram, então, estamentos similares aos norte-americanos; se militarizaram e policializaram os serviços de inteligência, legitimando a perseguição, a hostilidade, a detenção arbitrária, a tortura e desaparecimento como métodos válidos desta guerra antissubversiva. As consequências deste processo foram violações dos Direitos Humanos, a desprofissionalização militar e a politização das Forças Armadas e a Polícia Nacional, em defesa de interesses dos grupos de poder. (ECUADOR, 2011, p. 12, tradução nossa).

No Brasil, a Constituição de 1967 e a Lei de Segurança Nacional, do mesmo ano, simbolizaram a efetiva implantação da Doutrina no país. Segundo Mathias e Guzzi, na Emenda Constitucional nº 1 de 1969 à Carta Magna de 1967, podemos observar o artigo de número 89, inciso I, que versa sobre a competência do Conselho de Segurança Nacional em “estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional” (BRASIL, 1969). De acordo com os autores, “esse trecho repete literalmente os manuais editados pela Escola Superior de Guerra (ESG)” (MATHIAS; GUZZI, 2010, p. 49), por meio da qual foi irradiada a Doutrina de Segurança Nacional no Brasil. A Lei de Segurança Nacional, por sua vez, definiu, em seu artigo segundo, a Segurança Nacional como sendo “a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos” (BRASIL, 1967). A segurança interna, integrada à segurança nacional, se referia às “ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no âmbito interno do país” (BRASIL, 1967).

No interior dos Estados sul-americanos, a Doutrina de Segurança Nacional fundiu as missões de segurança interna e defesa, projetando as missões militares “para a vigilância (e castigo) de seus nacionais” (LOPEZ, 2007, p. 19). Sobre aquele cenário, ao escrever sobre o caso argentino, Lopez afirmou que

Naqueles anos, com o apoio do aparato estatal, praticou-se uma política sistemática de terror que se abateu de maneira praticamente indiscriminada sobre a sociedade. O recurso principal desse terror foi o desaparecimento de pessoas, mas ainda assim praticou-se tortura, rapto de crianças, estupro de prisioneiras, detenções ilegais, roubos dos bens dos desaparecidos ou detidos, extorsão e outros abusos e atrocidades desprezíveis. (LOPEZ, 2007, p. 19).

Sobre esta compreensão de segurança, podemos afirmar que o conceito vigente naquele período tinha como foco o Estado, em uma lógica geopolítica tradicional, em que a

segurança é vista, no âmbito externo, a partir da possibilidade de confronto entre os países e, no âmbito interno, pela neutralização de indivíduos e grupos que comprometeriam a manutenção dos tais objetivos nacionais. Entretanto, conforme argumentou Lopez, a queda do Muro de Berlim, o desmantelamento da URSS e o fim da Guerra Fria desativaram a Doutrina de Segurança Nacional (LOPEZ, 2007, p. 26). A este cenário foram somados o aprofundamento da interdependência entre os Estados e o fortalecimento das chamadas novas ameaças – englobando, por exemplo, o crime organizado e o narcotráfico, que apesar de recorrentes na história, ganharam a atenção de formuladores e analistas de política internacional devido à sua crescente intensidade e transnacionalidade.

A seguir iremos verificar de que maneira os Estados definiram a segurança no período de transição do pós-Guerra Fria até os dias atuais, analisando a inclusão das chamadas novas ameaças, a relação com o período militar e a criação de novos conceitos.

### **3.2 A percepção de novas ameaças e a reformulação do conceito**

Ao final da década de 1980, Estados e organizações internacionais começaram a apontar para o fenômeno do aumento e do fortalecimento de ameaças de novos tipos, diferenciadas por sua intensidade, ilegalidade e transnacionalidade. Para o que nos interessa neste capítulo, vale ponderar que, naquele contexto, os Estados começaram a perceber estas ameaças e iniciaram um debate acerca dos meios necessários para combatê-las.

Em 1999 a Argentina publicou seu Livro Branco de Defesa, no qual apontou para a preocupação quanto aos novos riscos à segurança que possuem uma natureza complexa, exigindo um sistema de segurança eficaz (ARGENTINA, 1999). Neste mesmo sentido, o Chile percebeu a necessidade de se repensar e reformular categorias e conceitos que dessem conta de compreender a nova realidade observada:

Os Estados experimentam no plano internacional cenários e desafios de segurança novos e complexos. A distinção entre ameaças tradicionais e não tradicionais, amparada nas ideias do paradigma clássico de segurança, não parece ser suficiente para dar conta de preocupações e desafios de natureza diversa, que abarcam múltiplas dimensões da vida dos Estados, impactam em entornos globais, regionais e vicinais de maneira simultânea, e envolvem não apenas ao Estado, mas entidades supranacionais e atores não estatais. Neste contexto, resulta importante contar com categorias e conceitos que permitam compreender e orientar a ação do Estado frente às situações descritas. (CHILE, 2010, p. 128, tradução nossa).

O governo chileno propôs, então, em seu LBD de 2002, que a concepção estatocêntrica da segurança, vigente até o fim da década de 1980, fosse reformulada, pois o Estado deixou de ser seu objeto exclusivo. O documento afirmou ainda que, por conta destas novas demandas, “[...] a comunidade internacional empreendeu o esforço de revisar os conceitos de segurança internacional e desenvolver noções que compreendam as novas realidades” (CHILE, 2002, p. 44, tradução nossa). Também o LBD do Equador, de 2011, afirmou que “dentro deste contexto se evidencia um novo cenário geoestratégico, onde se faz imperativo reconceitualizar e desmilitarizar a Segurança do Estado, mediante a transformação da doutrina de segurança e defesa, e reestruturando os aparatos de segurança que regeram durante dito período” (ECUADOR, 2011, p. 13, tradução nossa).

A partir desta demanda apontada pela bibliografia dos Estados, o quadro 5 abaixo expõe alguns conceitos de segurança publicados em Livros Brancos de Defesa, Políticas de Defesa e outras legislações formuladas a partir da década de 1990, findado o conflito bipolar e os regimes autoritários na região:

**Quadro 5 – As definições estatais nos Livros Brancos de Defesa, Políticas de Defesa e outras legislações**

	<b>Definições de segurança</b>
<b>Argentina</b>	<p>“Este conceito abarca limites muito amplos, como pode apreciar-se na definição das Nações Unidas: - É a situação na qual um Estado se considera resguardado contra agressões militares, pressões políticas ou coerções econômicas significativas, obtendo com ela liberdade de ação para prosseguir com seu próprio desenvolvimento e progresso.” (ARGENTINA, 1999)</p> <p>“Os direitos e as liberdades de todos os habitantes são objeto da segurança interior, tanto quanto a integridade e sobrevivência da Nação o são da defesa. Esta diferença de objetos acarreta a necessidade de políticas e instrumentos específicos para cada um. Deste princípio se deriva a especialização funcional e operativa dos organismos do Estado nas matérias de Defesa, por um lado, e de Segurança Interior, por outro.” (ARGENTINA, 2010, p. 91)</p>
<b>Brasil</b>	<p>“Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais.” (BRASIL, p. 3, 2012)</p>
<b>Chile</b>	<p>“Em definitivo, se entende por segurança a condição que logra um país quando seus interesses nacionais estão resguardados de interferências importantes, produto de ações que foram tomadas no âmbito do desenvolvimento nacional, entendido em um sentido amplo, e no âmbito da defesa nacional.” (CHILE, 1997, p. 72)</p>

	<p>“A segurança da nação é um produto do conjunto de atividades que o Estado realiza para avançar até o logro de seus objetivos e reguardar os interesses nacionais em relação a riscos, ameaças ou interferências importantes. Neste sentido, a segurança consiste em uma condição que se deseja estabelecer para que se realizem os fins do Estado e da nação, particularmente os do desenvolvimento social e econômico.” (CHILE, 2010, p. 128)</p>
<b>Colômbia</b>	<p>“Segurança Cidadã: É a ação integrada das autoridades e da comunidade para garantir a certeza do exercício dos direitos e liberdades de todos os habitantes do território nacional, a fim de preservar a convivência cidadã.</p> <p>Segurança Nacional: Em consonância com as disposições da Constituição Política, é dever do Estado desenhar no marco do respeito aos Direitos Humanos e às normas do Direito Internacional Humanitário as medidas necessárias incluindo o uso da força, para oferecer a seus associados um grau relativo de garantias para a realização e manutenção de níveis aceitáveis de convivência pacífica e segurança cidadã, que assegurem em todo tempo e lugar, nos âmbitos nacional e internacional, a independência, a soberania, a autonomia, a integridade territorial e a vigência de uma ordem justa, baseada na promoção da prosperidade geral.” (COLOMBIA, 2001)</p> <p>“A segurança não se entende em primeira instância como a segurança do Estado, tampouco como a segurança do cidadão sem a anuência do Estado, mas sim como a proteção do cidadão e da democracia por parte do Estado, com a cooperação solidária e o compromisso de toda a sociedade.” (COLOMBIA, 2003)</p>
<b>Equador</b>	<p>“A segurança com Enfoque Integral é a condição que tem por finalidade garantir e proteger os direitos humanos e as liberdades de equatorianos e equatorianas, a governabilidade, a aplicação da justiça, o exercício da democracia, a solidariedade, a redução de vulnerabilidades, a prevenção, proteção, resposta e remediação ante riscos e ameaças.” (ECUADOR, 2011, p. 14)</p>
<b>Venezuela</b>	<p>“A segurança da Nação está fundamentada no desenvolvimento integral e é a condição, estado ou situação que garante o gozo e exercício dos direitos e garantias nos âmbitos econômico, social, político, cultural, geográfico, ambiental e militar, dos princípios e valores constitucionais pela população, as instituições e cada uma das pessoas que conformam o Estado e a sociedade, com projeção geracional, dentro de um sistema democrático, participativo e protagonista, livre de ameaças a sua sobrevivência, sua soberania e a integridade de seus território e demais espaços geográficos.” (VENEZUELA, 2002)</p>

Fonte: Elaborado pela autora e com tradução nossa.

### 3.3 O que é segurança para os Estados

A partir da tabela acima elaborada, contendo algumas das definições de segurança adotadas pelos Estados da região, e com o auxílio de alguns estudiosos do tema, podemos

realizar algumas análises:

A fórmula **Segurança Nacional** foi utilizada por Chile (1997), Colômbia (2003) e Equador (2011). Suas origens remontam ao fim da II Guerra Mundial com o acirramento da tensão bipolar da Guerra Fria, sendo bastante difundida pelo governo dos EUA e por teóricos do chamado Realismo da disciplina de Relações Internacionais<sup>17</sup>, que deram ênfase aos elementos de soberania, território e fronteiras, com um caráter militar como plano de fundo. Pela visão da Segurança Nacional, a segurança é o principal interesse nacional e, portanto, os Estados devem lutar pela sua sobrevivência no sistema internacional. Durante a Guerra Fria, o principal inimigo à segurança nacional dos EUA era o comunismo, que deveria ter sua expansão combatida por aquele país e seus aliados.

Para Comblin, apesar da Segurança Nacional ser encarada como um valor que dispensa justificativas ou explicações pois “está presente em toda a parte” (COMBLIN, 1978, p. 54), ela é, na verdade, “um símbolo, e está carregada de todos os valores místicos do próprio Império” (COMBLIN, 1978, p. 106). Para o autor, a mística que envolve o conceito é repleta de paixão, violência e intolerância, e foi importada pelos países da América Latina findada a II Guerra Mundial (COMBLIN, 1978, p. 106). Como disse este autor, “a segurança nacional tornou-se, nos Estados Unidos, uma espécie de palavra-chave, um conceito inserido na linguagem comum, a tal ponto que ninguém mais se interroga sobre seu sentido. Na América Latina a mesma coisa está acontecendo” (COMBLIN, 1978, p. 55).

Comblin definiu Segurança Nacional como sendo “a capacidade que o Estado dá à Nação para impor seus objetivos a todas as forças oponentes” (COMBLIN, 1978, p. 54). Como para o autor esta capacidade se refere a uma força, a Segurança Nacional significa, portanto, a “força do Estado, capaz de derrotar todas as forças adversas e de fazer triunfar os Objetivos Nacionais” (COMBLIN, 1978, p. 54) – sendo o mais importante dentre eles, pela ideologia dos EUA na Guerra Fria, a sobrevivência da nação. Como vimos anteriormente, os chamados Objetivos Nacionais estiveram presentes nas legislações de alguns países sul-americanos durante seus períodos de regime militar.

O autor apontou três problemas decorrentes do emprego deste conceito: a indistinção entre os meios de pressão violentos e os não violentos, a indistinção entre política externa e política interna e a indistinção entre violência preventiva e violência repressiva. Destes,

---

<sup>17</sup>Apesar de não necessariamente se utilizarem da fórmula “Segurança Nacional”, teóricos do Realismo como Carr, Morgenthau e Waltz, por exemplo, compreendem, em maior ou menor medida, a segurança atrelada à defesa do território nacional, uma concepção fortemente difundida no período da Guerra Fria.

destacamos o rompimento dos limites entre política externa e política interna, que podem culminar na construção de um inimigo dentro das fronteiras nacionais e, a partir disso, o perigo de empregar instrumentos de política externa para seu combate: “Desaparece a diferença entre polícia e exército: seus problemas são os mesmos” (COMBLIN, 1978, p. 56). O passado da Doutrina de Segurança Nacional na região, que mostrou na prática os abusos cometidos por este instrumento da força no âmbito interno, alerta para o perigo da permanência – quase que automática – deste conceito nas legislações dos países.

Sem citar a Segurança Nacional, mas mantendo uma visão estatocêntrica da segurança, podemos mencionar, na região sul-americana, as definições de Brasil, Colômbia, Venezuela e Chile, que versaram sobre

- a) a soberania e a integridade territorial (BRASIL, 2012);
- b) a independência, a soberania, a autonomia e a integridade territorial (COLOMBIA, 2001);
- c) a ausência de ameaças à sobrevivência, soberania e integridade territorial (VENEZUELA, 2002) e
- d) a manutenção da independência nacional, a soberania do Estado e a integridade territorial (CHILE, 1997).

Como podemos observar, todos estes países fizeram referência à soberania nacional, um termo que, de acordo com Serbin, deve ser entendido como “um mecanismo que permite aos Estados lidar com sua segurança e com os conflitos bélicos com outras nações soberanas” (SERBIN, 2010, p. 3, tradução nossa). Para Serbin, portanto, o conceito de “soberania nacional” se reveste de um caráter eminentemente westfaliano. No contexto da América Latina, Serbin considera que, devido à sua experiência histórica de dominação colonial, a ideia de soberania está intimamente ligada aos princípios de não intervenção e de autodeterminação dos povos e, “consequentemente, consolidam, desde uma nova perspectiva, a ideia de que um Estado não pode ser afetado em seus assuntos internos pela intervenção de terceiros” (SERBIN, 2010, p. 3, tradução nossa).

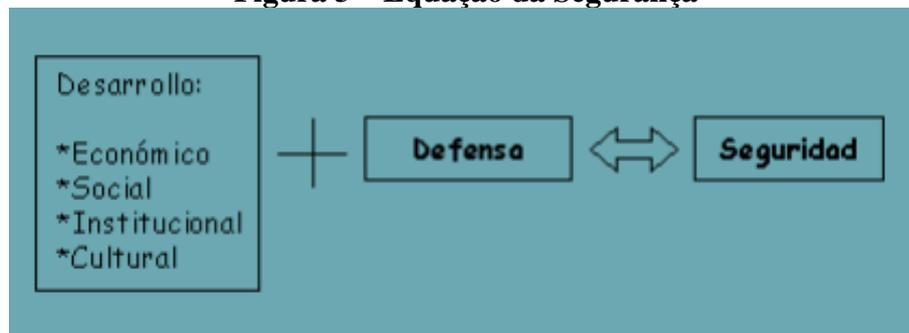
O seguinte ponto que merece a nossa atenção é o conceito de segurança publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1986, que foi resgatado pela Argentina em 1999 e, posteriormente, teve algumas de suas ideias indicadas em definições de outros países. Esta definição da ONU indicou que “em princípio, segurança é uma condição em que os Estados consideram que não há perigo de ataque militar, pressão política ou coerção econômica, de modo que eles são capazes de buscar livremente seu próprio desenvolvimento e progresso”

(UNITED NATIONS, 1986, p. 45, tradução nossa).

Além da questão dos ataques militares (ligados a uma noção mais estatocêntrica e tradicional da segurança, como analisamos anteriormente), a ONU destacou que pressões políticas e econômicas também afetam a situação de segurança dos países. Neste sentido, o Chile afirmou que seu conceito de segurança engloba o resguardo de interferências (CHILE, 1997) e, em publicação posterior, o resguardo dos interesses nacionais em relação a riscos, ameaças ou interferências (CHILE, 2010). Também o Brasil assinalou que segurança significa estar “livre de pressões e ameaças” (BRASIL, 2012) e o Equador considerou a redução de vulnerabilidades, a prevenção, proteção, resposta e remediação a riscos e ameaças (EQUADOR, 2011). Este ponto nos remete ainda ao conceito de segurança publicado por Arnold Wolfers em 1952, que define que “[...] segurança, num sentido objetivo, mede a ausência de ameaças a valores adquiridos, num sentido subjetivo, a ausência de medo de que tais valores sejam atacados” (WOLFERS, 1952, p. 485, tradução nossa).

Outro ponto recorrente nas definições é a questão do desenvolvimento econômico, que recebeu diferentes nomes entre os países: O Chile abordou o desenvolvimento nacional (CHILE, 1997) e o desenvolvimento social e econômico (CHILE, 2010); a Colômbia versou sobre a promoção da prosperidade geral (COLOMBIA, 2001) e a Venezuela sobre o desenvolvimento integral (VENEZUELA, 2002). No Chile, esta ligação entre a segurança e o desenvolvimento diz respeito à crença de que a promoção de condições básicas de desenvolvimento dos setores produtivos e a igualdade de oportunidade e de acesso aos frutos do desenvolvimento contribuem para a segurança nacional (CHILE, 1997, p. 72). Os desenvolvimentos econômico e social ficam, assim, intimamente ligados à promoção da segurança, como nos mostra a imagem abaixo extraída do *Libro de la Defensa Nacional* do Chile, datado de 1997:

**Figura 3 – Equação da Segurança**



Fonte: CHILE. 1997. p. 73

Na equação anterior podemos observar que ao desenvolvimento econômico e social

foram adicionados o desenvolvimento institucional e cultural. A esta lista soma-se a Defesa, resultando na Segurança – que agora passa a ser não apenas uma questão de forças armadas e policiais, mas também de desenvolvimento socioeconômico, distribuição populacional e nível cultural (CHILE, 1997, p. 71).

Ao valorizar a questão econômica, a Colômbia afirmou, em sua Política de Defesa y Seguridad Democrática de 2003, que

O desenvolvimento econômico e as possibilidades de emprego estão igualmente sujeitos a que reine um clima de segurança que permita o investimento, o comércio e o gasto dos recursos municipais em benefício da comunidade, que são todos objeto da depredação permanente das organizações armadas ilegais. (COLOMBIA, 2003, tradução nossa).

Este documento de 2003 relacionou o desenvolvimento econômico e as possibilidades de emprego com a segurança, pois defendeu que quando a comunidade está carente destes recursos se torna vulnerável às ações de organizações armadas ilegais. Posteriormente, em documento de 2007, a Colômbia elaborou uma imagem relativa ao que acredita ser um círculo virtuoso entre a segurança e a prosperidade social:

**Figura 4 – O círculo virtuoso: Segurança e Prosperidade Social**



Fonte: COLOMBIA. 2007. p. 18.

A imagem nos mostra que o investimento em segurança promove confiança e estabilidade, resultando em mais investimento, que por sua vez significa crescimento econômico. Este crescimento gera maior tributação e investimentos sociais, contribuindo para

o bem-estar social e a satisfação das necessidades da população: Quando a sociedade é satisfeita nas suas necessidades, a violência e os conflitos deixam de ser uma opção. O documento apontou como objetivo promover a segurança como geradora de crescimento econômico e rentabilidade social, pois um clima de confiança e estabilidade atrairia investimentos da iniciativa privada, resultando na redução do desemprego e da pobreza (COLOMBIA, 2007, p. 30).

Sobre a questão do desenvolvimento ligado à segurança, Comblin afirmou que foi em 1967, num discurso do então secretário de Defesa dos EUA, Robert McNamara<sup>18</sup>, que o tema foi adicionado à Doutrina de Segurança Nacional. Numa transcrição feita por Comblin da obra “Essência da Segurança”, de 1968, verificamos que McNamara defendeu que

a segurança é desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança. Um país subdesenvolvido e que não se desenvolve não atingirá jamais algum nível de segurança, pelo simples motivo de que não pode despojar seus cidadãos de sua natureza humana (MCNAMARA apud COMBLIN, 1978, p. 65).

Comblin afirmou que o tema teve repercussões imediatas na América Latina: Destacou que, no Brasil, o marechal e presidente militar Castello Branco (1964-1967) pregou que a segurança seria condicionada pelo crescimento econômico e que este, ao mesmo tempo, só poderia ser efetuado com um mínimo de segurança (COMBLIN, 1978, p. 66). Talvez este discurso de Castello Branco tenha auxiliado na justificativa aos incentivos a investimentos estrangeiros e as exportações ocorridas durante seu mandato – um crescimento econômico que privilegiou apenas as elites nacionais e aumentou a concentração de renda.

Ainda sobre a relação entre desenvolvimento e segurança, Mejías afirmou que, na América do Sul, os “novos governos populistas” tem empregado suas Forças Armadas em tarefas ligadas ao desenvolvimento nacional: Em países como Bolívia, Venezuela e Equador, as missões relativas ao desenvolvimento nacional implicam o envolvimento dos militares na educação, assistência social e atividades econômicas, simbolizando, para a autora, um instrumento imprescindível da revolução democrática: “Assim, mediante esta reciprocidade, povo e Forças Armadas contribuem com a defesa e o desenvolvimento da revolução pretendida, já que uns e outros são atores dela” (MEJÍAS, 2008, tradução nossa).

Em relação a este emprego, a autora alertou para o fato de que a dedicação das Forças

---

<sup>18</sup>Robert Strange McNamara foi secretário de Defesa dos EUA de 1961 a 1968, durante os governos dos presidentes John Kennedy e Lyndon Johnson. Atuou, dentre outros, na “crise dos mísseis” da União Soviética em Cuba, em 1962, e na Guerra do Vietnam.

Armadas no desenvolvimento nacional pode proporcionar-lhes margem de manobra política e a militarização da segurança interna, possibilidades incompatíveis com o ideário revolucionário destes países:

No que diz respeito aos governos populistas, longe de restringir as atividades militares à segurança exterior ou propor uma alternativa distinta e nova, na verdade tem optado por dedicar boa parte da atividade militar ao desenvolvimento nacional e à execução e, conforme o caso, ao desenho da política social. Este aspecto permite questionar o suposto caráter revolucionário sob o qual se autoidentificam estes governos, já que esta é uma missão que contempla a maioria das constituições da região desde a Guerra Fria. (MEJÍAS, 2008, tradução nossa).

Ainda sobre a análise do conceito, Gallegos afirmou que o discurso que relacionava o desenvolvimento econômico e social à segurança militar, mantido na América Latina pela Doutrina da Segurança Nacional, vem sendo substituído pelas ideias de desenvolvimento humano e segurança humana, que valorizam os indivíduos e seus direitos (GALLEGOS, 2012, p. 108). Neste sentido, no grupo de países que adotou uma definição mais abrangente da segurança ganharam força conceitos ligados aos indivíduos e cidadãos – como, por exemplo, o Brasil, que apontou a segurança como situação em que há a garantia dos deveres e direitos dos cidadãos (BRASIL, 2012).

A Colômbia, por sua vez, se utilizou do conceito de **Segurança Cidadã**, definida pelo exercício dos direitos e liberdades dos habitantes (COLOMBIA, 2001) e, posteriormente, reafirmou que a segurança não está relacionada, isoladamente, ao Estado, e sim à proteção do cidadão e da democracia por parte do Estado e com o compromisso da sociedade (COLOMBIA, 2003). A partir da *Estrategia Nacional Contra la Violencia*, lançada durante o governo do presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994), podemos afirmar que foi inaugurada uma tendência na questão de políticas públicas em segurança interna, que deram ênfase a um tratamento integral da violência, incorporando iniciativas que dão conta de modalidades delitivas derivadas do conflito armado e do narcotráfico juntamente com a defesa dos direitos humanos, justiça e cidadania.

Posteriormente, durante a administração de Ernesto Samper (1994-1998), o *Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*, compreendeu, dentre outros, o fortalecimento do instrumento policial e o desenvolvimento social para a segurança cidadã. Com a publicação da *Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana*, o governo do presidente Andrés Pastrana (1998-2002) buscou ir além dos temas relacionados ao narcotráfico e às guerrilhas armadas, incluindo problemas que afetam a vida dos cidadãos nas

áreas urbanas, como por exemplo as altas taxas de homicídio no país (RIVAS GAMBOA, 2003, p. 110).

Além da utilização da fórmula Segurança Cidadã, outro termo que nos chamou a atenção foi o de **Segurança Integral**, utilizado pelo Equador em seu *Plan Nacional de Seguridad Integral*, publicado em 2011 durante o governo do presidente Rafael Correa (2007- atual). Igualmente tendo o cidadão e o indivíduo como objeto da segurança, esta abordagem se utiliza de uma visão multidimensional da segurança, incluindo as ameaças tradicionais e as novas ameaças, e está em concordância com o conceito de **Segurança Humana**, definido pelo governo do Equador da seguinte maneira:

A Segurança Humana é a condição necessária para a subsistência e qualidade de vida das pessoas e sociedades e seus componentes abarcam a segurança econômica, a segurança alimentar, a segurança sanitária, a segurança ambiental, a segurança política, a segurança comunitária e a segurança pessoal, fornecendo justamente ao ser humano atenção a todas as suas necessidades para seu bem-estar (ECUADOR, 2011, p. 15, tradução nossa).

É importante lembrar que o conceito de Segurança Humana foi apresentado em 1994 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu Relatório do Desenvolvimento Humano. Para Oliveira, a proposta estava inserida no contexto do fim da Guerra Fria e com a intenção de “representar uma nova maneira de pensar a segurança internacional, que desafia a tradicional concepção estadocêntrica de segurança e coloca o indivíduo no centro da proteção” (OLIVEIRA, 2011, p. 23). Esta nova concepção de segurança estaria mais apta a abarcar as exigências da nova década, de ameaças de tipo novo que transcendem as fronteiras e afetam não apenas os Estados, mas também os indivíduos. Neste sentido, o conceito proposto compreendia a “segurança contra ameaças crônicas como a fome, a doença, a criminalidade e a repressão” e a “proteção contra perturbações súbitas e dolorosas nos padrões de vida diária, em casa, no emprego, em comunidade e no ambiente que nos circunda” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1994).

Sobre sua incorporação pelo governo do Equador, a imagem abaixo foi publicada no *Plan Nacional de Seguridad Integral*, de 2011, e traz o conjunto de elementos que compõe a Segurança Integral – inspirada na Segurança Humana. São eles: Justiça e Segurança Cidadã; Relações Internacionais e Defesa; Democracia e Governabilidade; Justiça Social e Desenvolvimento Humano; Ambiente e Gestão de Riscos e Ciência e Tecnologia. Na burocracia estatal, este enfoque multidimensional resulta na atividade conjunta de diversos

ministérios, incluindo o Ministério da Defesa, que passam a trabalhar de forma mais integrada: a segurança é encarada como uma política pública que engloba diversos âmbitos da sociedade.

**Figura 5 – Âmbitos da Segurança com enfoque integral**



Fonte: ECUADOR. 2011. p. 16

No documento, o Equador expressou que a diplomacia e a Defesa exercem um papel fundamental no Estado, pois além do respeito ao Direito Internacional, compõe a Segurança Integral ao garantir a paz, a soberania e a integridade territorial do país – fundamentais ao direito e à liberdade dos indivíduos (ECUADOR, 2011, p. 18). Ao incluir as atividades das relações internacionais e Defesa como um componente da Segurança Integral, o governo equatoriano estaria, podemos arriscar, colocando o indivíduo como o objeto de sua segurança, ocupando um lugar anteriormente destinado exclusivamente à figura do Estado. Igualmente o Chile, em seu *Libro de la Defensa Nacional* de 2010, alegou que “[...] em sua função de prover segurança, o Estado se encontra limitado e condicionado pela exigência de procurar o bem-comum da nação e de servir à pessoa humana” (CHILE, 2010, p. 129).

Destas novas e mais abrangentes definições podemos notar ainda a relação

estabelecida entre a segurança e a democracia, o exercício da democracia ou o sistema democrático nos documentos da Colômbia, Equador e Venezuela, respectivamente. Também o Chile afirmou que a democracia não elimina o risco do conflito e nem garante a previsibilidade do comportamento dos Estados no sistema internacional, porém oferece melhores condições para a paz e a estabilidade. Nesta lógica, a escolha pelo regime democrático se faz preferível,

Em função da separação de poderes, dos mecanismos de controle e balanço entre eles, da subordinação das autoridades ao referendo público e das regras do Estado de Direito, a democracia reduz as possibilidades de que as decisões fiquem entregadas ao arbítrio de um governo unipessoal. (CHILE, 2002, p. 51).

Sobre a importância dada à ideia de democracia na América do Sul, Saint-Pierre afirmou que após “algumas décadas de epidemia golpista [...] a região vive entre a emoção do voto e o desencanto dos resultados” (SAINT-PIERRE, 2003, p. 50) em regimes democráticos em sua maioria jovens e em vias de consolidação. Na Colômbia, a importância da relação entre a democracia e a segurança levou à utilização do termo **Segurança Democrática** em dois documentos publicados durante o governo de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Na *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, de 2003, ficou estabelecido que o conceito é fundamentado em três pilares, sendo eles: “1) A proteção dos direitos de todos os cidadãos; 2) A proteção dos valores, a pluralidade e as instituições democráticas; 3) A solidariedade e a cooperação de toda a cidadania em defesa dos valores democráticos” (COLOMBIA, 2003). Posteriormente, no documento *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* de 2007, o país esclareceu que a segurança democrática significa segurança para todos (COLOMBIA, p. 46, 2007). De acordo com Rivas Gamboa, a diferença entre a Segurança Democrática e a Segurança Cidadã (previamente utilizada pelo governo da Colômbia) está na ênfase dada à necessidade de um trabalho conjunto entre a força pública, o poder judicial e o governo para “a proteção dos direitos dos colombianos, a recuperação do território e o fortalecimento tanto das autoridades democráticas como da solidariedade cidadã” (RIVAS GAMBOA, 2003, p. 111).

### 3.4 As delimitações entre “Segurança Pública” e “Defesa”

A partir das definições analisadas acima, discutiremos brevemente os limites

estabelecidos pelos países quanto aos termos “Segurança Pública” e “Defesa”, pois os mesmos condicionam as particulares relações entre civis e militares e, pelo que pudemos observar, o tema mostrou-se bastante recorrente ao longo da nossa leitura dos documentos oficiais dos países – o que parece-nos indicar uma clara preocupação dos governos da região em atentar para estas questões.

De acordo com Sibilla, durante os governos militares na América do Sul, e sobre o pano de fundo da Guerra Fria, foi restabelecida a base para a Defesa na região, baseada na “consideração de Defesa como o esforço estatal destinado a lograr a segurança nacional, abarcando tanto a proteção frente às agressões militares perpetradas por outros Estados como os riscos surgidos na esfera da segurança interior” (SIBILLA, 2010, p. 26). Entretanto, como vimos anteriormente, a emblemática queda do Muro de Berlim coincidiu com a emergência e o fortalecimento de novos atores nas relações internacionais, com o incremento dos fluxos comerciais e financeiros internacionais, a inovação e a difusão tecnológica e a mobilidade internacional dos fatores produtivos. Desta maneira, de acordo com Lopez (2003),

[...] se também existem novos atores e cenários, e se modificam os parâmetros de vinculação nacional/internacional, é natural que apareçam ameaças de novo tipo, ou que velhos problemas se tornem ameaçadores. Quer dizer, as novas condições gerais criam novos problemas ou reciclam problemas antigos. (LOPEZ, 2003, p. 65).

Neste sentido, Medeiros Filho argumentou que com o fenômeno do aumento da circulação internacional e da interdependência entre os países, “[...] a ideia de fronteira “impermeável” que continham os Estados como unidades de soberania “hermeticamente fechadas” passa a ser gradual e sistematicamente dissolvida” (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 40). Assim, observou-se o aumento e o incremento de ameaças de novo tipo, não necessariamente militares, capazes de cruzar as fronteiras nacionais, e que se diferenciam das ameaças tradicionais devido à sua intensidade e transnacionalidade (que ocorre quando ao menos um de seus processos é realizado além das fronteiras de um determinado país). No concernente à burocracia estatal, estas novas ameaças dificultam a escolha pelo emprego dos instrumentos destinados a combatê-las, pois incidem em diversos âmbitos da sociedade. Sobre esta nova situação, Medeiros Filho afirmou que

[...] a linha que separa questões de segurança “interna” e “externa” torna-se imprecisa e a distinção entre missões de caráter policial (combate ao crime) e militar (condução da guerra) torna-se cada vez mais complicada. Ao mesmo tempo, amplia-se a zona cinzenta composta pela interseção entre as esferas internas e externa, onde predominam ações de natureza transnacional, como o combate ao tráfico ilícito, à imigração ilegal e a crimes ambientais, denominadas ações constabulares (MEDEIROS FILHO, 2010, p. 42)

Na prática, os países perceberam a necessidade de envolver outros setores da burocracia estatal, como por exemplo ministérios outros que aqueles relacionados à segurança:

Preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: a defesa civil, a segurança pública e as políticas econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, de saúde, industrial. Enfim, várias ações, muitas das quais não implicam qualquer envolvimento das Forças Armadas. (BRASIL, 2012, p. 2).

No mesmo sentido do que foi publicado pelo Brasil a respeito do envolvimento das Forças Armadas nestes casos, a Argentina afirmou, já em 1999, que “longe de significar uma militarização da aproximação a estes novos problemas, as mudanças em desenvolvimento requerem moldar os componentes que integram a defesa do Estado, incluindo as suas Forças Armadas, para adapta-las às novas demandas” (ARGENTINA, 1999, tradução nossa). De acordo com o governo chileno, a única possibilidade em que seria aceito o uso das Forças Armadas seria em se tratando de ameaças a interesses básicos dos Estados, como soberania, território e população:

Internamente, cada Estado, segundo suas realidades singulares, busca enfrentar estes problemas à segurança com estratégias de segurança específicas e particulares, enquanto que, tratando-se de ameaças propriamente tais a interesses básicos (soberania, território e população), os Estados as enfrentam com meios da defesa. (CHILE, 2010, p. 130, tradução nossa).

De um modo geral, podemos constatar que um dos resultados deste processo no funcionamento das burocracias estatais na região foi a distinção de dois grupos de países que agrupamos de acordo com sua delimitação entre Segurança Interna e Defesa Nacional (mesmo que não sejam estes os termos utilizados em seus respectivos documentos): Países que conseguiram delimitar com maior precisão a Segurança Interna e a Defesa Nacional e países onde esta diferenciação é fraca ou inexistente.

A partir da leitura dos documentos, foi possível observar que a Argentina é um dos mais claros expoentes, dentre os países da América do Sul, em relação à diferenciação entre Defesa e Segurança Interior. De acordo com Lopez, “[...] a discussão acerca da separação ou fusão (ou con-fusão) das funções de segurança e defesa foi álgida, intensa e longa” (LOPEZ, 2012, p. 71), devido à ditadura militar padecida pelo país entre os anos de 1976 e 1983, que se apoiou ideologicamente “sobre uma variante extrema da Doutrina da Segurança Nacional”

(LOPEZ, 2012, p. 71). Para Sain, a partir do processo de redemocratização daquele país, em 1983, ficou clara a intenção de subordinar as Forças Armadas ao poder civil, redefinindo seu papel institucional (SAIN, 2003, p. 161). Segundo este autor,

Um dos aspectos mais importantes do processo de reinstitucionalização das Forças Armadas no novo cenário político-institucional [...] foi o referente ao papel institucional e das missões e funções que deviam ter a instituição neste processo de democratização imaturo, em particular naquilo que se referia à segurança interna e, especificamente, à intervenção funcional das Forças Armadas nestes assuntos (SAIN, 2003, p. 159).

Com isso, os militares foram afastados da possibilidade de emprego em questões internas, limitando-se a atividades da Defesa: “A partir da recuperação do Estado de direito em 1983, a necessidade de diferenciar as esferas de Defesa e de Segurança Interior foi progressivamente consolidada em um novo corpo normativo, produto de um extenso consenso político e social” (ARGENTINA, 2010, p. 91, tradução nossa).

Em 1988, com a publicação da *Ley de Defensa Nacional*, ficou estabelecido no artigo 4º. que, permanentemente, se deveria ter em conta a diferença fundamental que separa a Segurança Interior da Defesa Nacional (ARGENTINA, 1988) e, neste sentido, ficou indicada a subordinação militar, a ligação estrita da defesa ao enfrentamento de agressões de origem externa e a circunscrição das atividades militares à defesa (LOPEZ, 2007, p. 25). Sobre o período de transição à democracia naquele país, Winand e Saint-Pierre afirmaram que a derrota argentina nas Malvinas em 1982 foi uma mostra de que a preocupação das Forças Armadas com o controle político, a espionagem e o serviço policial “havia prejudicado sua preparação para as formas convencionais de conflitos, para os quais eram destinadas” (WINAND; SAINT-PIERRE, 2007, p.45). Para os autores, este fato foi determinante para a revisão da Doutrina de Segurança Nacional e sua substituição pela Doutrina de Defesa Nacional.

Posteriormente, a *Ley de Seguridad Interior* de 1992 se atentou às liberdades dos cidadãos e ao sistema democrático e definiu como **Segurança Interior** “a situação de fato baseada no direito na qual se encontram resguardadas a liberdade, a vida e o patrimônio dos habitantes, seus direitos e garantias e a plena vigência das instituições do sistema representativo, republicano e federal que estabelece a Constituição Nacional” (ARGENTINA, 1992, tradução nossa). De acordo com Lopez, esta lei estabeleceu e claramente definiu as missões das polícias e guardas nacionais, instituições responsáveis pela segurança interna, além de outorgar o papel secundário das Forças Armadas “de apoio, e apenas em casos

excepcionais e mediante intervenção do Parlamento” na segurança pública (LOPEZ, 2007, p. 27).

Neste sentido, a estrita delimitação conceitual na Argentina extrapolou a normatividade para chegar a demarcar o emprego dos instrumentos da burocracia estatal destinados a fazer cumprir a lei: as Forças Armadas se restringem à Defesa e a Segurança Interior é de responsabilidade das instituições policiais e forças de segurança (ARGENTINA, 2010, p. 91). Podemos notar, ainda, que a importância dada pelo governo argentino a esta questão perpetuou-se através dos anos: No LBD de 2015, a Defesa Nacional ficou diferenciada da Segurança Interior pela natureza das funções e a diversidade dos âmbitos em que atua: “Esta separação implica como regra geral a exclusão das forças armadas em matéria de Segurança interior, salvo a colaboração que puderem prestar em casos específicos e excepcionais estabelecidos nas leis respectivas e seus regulamentos” (ARGENTINA, 2015, p. 61, tradução nossa). Ainda sobre as atribuições das Forças Armadas argentinas, Saint-Pierre e Silva (2014) afirmaram que

Como resultado de um processo de redemocratização conduzido pelas forças políticas civis, depois do fracasso econômico do sanguinário governo militar que reprimiu furiosamente a sociedade argentina e a posterior derrota de suas FA frente a um inimigo convencional, as definições da subordinação militar e da condução política da Defesa foram pautadas politicamente no marco constitucional. Assim, as FA argentinas foram orientadas exclusivamente para dissuadir e enfrentar ameaças externas, definindo a fronteira de atuação das mesmas de modo nítido e claro. Com essas definições, suas FA ficaram impedidas de serem empregadas internamente, assim como também foram proibidas por lei de realizar inteligência interior. (SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 223).

Do outro lado desta posição paradigmaticamente assumida pela Argentina, podemos encontrar um grupo de países que pouco se preocupou com a delimitação entre a Segurança Interna e a Defesa Nacional, permitindo dessa forma abrir brechas constitucionais e operacionais para a atuação das Forças Armadas em assuntos internos. O primeiro destes países é a Colômbia, que se refere a suas instituições armadas genericamente por “setor de segurança e defesa” (COLOMBIA, 2007). Este setor armado é considerado o responsável pela manutenção da segurança nos âmbitos nacional e internacional, inclusive com o uso da força (COLOMBIA, 2001). Sua concepção de segurança é definida não pela segurança do Estado ou do cidadão, mas como “a proteção do cidadão e da democracia por parte do Estado” (COLOMBIA, 2003). Em sua *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, de 2003, afirmou-se que:

a natureza das ameaças que afligem a Nação, em particular o terrorismo e o negócio

das drogas ilícitas, tem levado a que, no caso colombiano, bem como em muitos outros países que hoje enfrentam este tipo de ameaças, se apaguem os limites entre a segurança interna e a defesa nacional. (COLOMBIA, 2003, tradução nossa).

Outro país que explicitou o uso das Forças Armadas em seus documentos foi o Equador, ao afirmar que os militares poderiam intervir em demais aspectos concernentes à segurança nacional, de acordo com os termos da lei (EQUADOR, 2007). Em seu *Plan Nacional de Seguridad Integral* de 2014, ficou estabelecido que

As Forças Armadas assumem novos papéis e tarefas relacionadas à segurança com enfoque integral para prevenir e enfrentar as novas ameaças, mediante ações concretas em: apoio à segurança interna e ordem pública, colaboração na gestão de riscos e desastres, operações de paz e ajuda humanitária, defesa e proteção do meio ambiente e patrimônio natural, participação em missões de ajuda social, entre outras. (EQUADOR, 2014, tradução nossa).

A Venezuela, por sua vez, afirmou em sua nova Constituição de 1999, no artigo 329, que a *Fuerza Armada Nacional* “poderá exercer as atividades de polícia administrativa e de investigação penal que lhe atribua a lei” (VENEZUELA, 1999, tradução nossa) e “contribuir a preservar ou restituir a ordem interna, frente a graves perturbações sociais” (VENEZUELA, 2011, tradução nossa), segundo o artigo 4 da *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*.

É importante atentar para o fato de que a depender daquilo que os países definiram como seu conceito de “segurança”, as Forças Armadas estariam, na burocracia estatal, permitidas a atuar em atividades outras que as de Defesa Nacional. Em outras palavras: Se o conceito de “segurança” adotado por um país se restringe a um modelo que delimita com meridiana nitidez a Segurança Interna de Defesa Nacional, o uso das Forças Armadas é direcionado a atividades puramente da Defesa – de proteção do território, da soberania e das fronteiras estatais. Por outro lado, países que ampliaram o conceito de segurança e englobaram outros temas (como a democracia e o desenvolvimento social e econômico) tendem a ampliar também o uso das Forças Armadas para âmbitos além da atividade da Defesa Nacional.

Tomemos como exemplo a Venezuela, que afirmou que a “segurança da nação está fundamentada no desenvolvimento integral” (VENEZUELA, 2002, tradução nossa). No artigo constitucional 328 deste país, foi estabelecido como dever das Forças Armadas a “participação ativa no desenvolvimento nacional” (VENEZUELA, 1999, tradução nossa). Também o Equador afirmou que seu conceito de Segurança Integral tem como componente a

segurança econômica (ECUADOR, 2011, p. 15) e, talvez não coincidentemente, o artigo 162 de sua Constituição estabeleceu que os militares “[...] poderão aportar o seu contingente para apoiar o desenvolvimento nacional, de acordo com a lei” (EQUADOR, 2008, tradução nossa).

### **3.5 A trajetória do conceito nos Estados da região**

De um modo geral, com o auxílio de Ayoob podemos ponderar sobre este capítulo que parte da literatura de relações internacionais dos países da América do Sul foi importada de grandes potências sob uma perspectiva de poder e influência, inserindo a segurança na lógica do conflito bipolar (AYOUB, 1991, p. 258). Para o autor, o conceito de segurança como foi tradicionalmente utilizado é baseado em dois termos: as ameaças ao Estado são advindas do exterior de suas fronteiras e são majoritariamente militares, necessitando de uma resposta militar (AYOUB, 1991, p. 261). O questionamento que paira, entretanto, é pensar como um conceito de segurança de orientação externa, ligado à segurança sistêmica e aos dois grandes blocos de poder da Guerra Fria poderia ser útil ao “contexto do terceiro mundo” (AYOUB, 1991, p. 263) e, em nosso estudo, mais especificamente às realidades sul-americanas.

A partir de nossas análises, podemos ponderar que o conceito de Segurança Nacional, largamente utilizado no período da Guerra Fria graças à Doutrina de Segurança Nacional, foi citado por poucos países da região: Alguns pararam de utilizar e formularam conceitos novos, outros não utilizaram a Segurança Nacional mas suas definições do termo se mantiveram pautadas em aspectos tradicionais e estatocêntricos (pontuando a soberania, a independência, a integridade territorial e a autonomia política). Do grupo de países que, como dissemos, formularam conceitos novos, podemos notar que as novidades englobam temas que se intensificaram a partir da década de 1990, com o aumento e o incremento dos fluxos comerciais, dos problemas transfronteiriços e das chamadas novas ameaças. Esta nova exigência percebida pelos países – que notaram a necessidade de adaptar seu conceito à nova realidade observada – abriu espaço para a criação ou a adoção de termos como Segurança Integral, Segurança Humana, Segurança Cidadã e Segurança Democrática, todas elas com marcado enfoque multidimensional.

Deste último ponto podemos ponderar que a partir dos anos 2000 houve uma mudança em alguns países da região que estão tratando de valorizar o indivíduo (ou o cidadão, o ser humano) como o objeto da segurança. Não se trata, entretanto, de colocar o indivíduo no lugar

anteriormente ocupado pelo Estado, como o principal foco da segurança – visto que, como vimos acima, aspectos estatocêntricos continuam fortemente presentes nas definições dos países. Ao invés de uma substituição, então, dos objetos (do Estado para o indivíduo), podemos arriscar a dizer que o indivíduo teve sua importância resgatada nas políticas de segurança a partir do novo milênio. Dentre as prováveis explicações poderíamos pensar no aumento da sensação de insegurança provocado pelas ameaças de novos tipos, como o crime organizado, por exemplo, sentido mais diretamente pelas sociedades que a possibilidade de que um país da América do Sul sofra um ataque nuclear.

Levando em consideração o passado recente dos países da região, marcado por sangrentos regimes militares, o desafio dos governos parece ser, em nossa análise, lidar com a multidimensionalidade das ameaças e o alargamento do conceito de segurança sem que as respostas a estes problemas sejam militarizadas – tendo em vista que, em sua maioria, as recentes democracias sul-americanas sofrem com carências institucionais, de orçamento e de descasos políticos, refletindo, em última instância, nos instrumentos de segurança (frequentemente mal pagos, desmotivados e não adequadamente treinados). Como afirmamos em outro trabalho, acreditamos que o uso dos militares em assuntos internos não apenas não resolve os problemas de Segurança Interna como os potencializa e, por outro lado, “desmotiva e desprofissionaliza o poder militar ao mesmo tempo que militariza a polícia” (SAINT-PIERRE; DONADELLI, 2014, p. 73).

Sobre este tema, Gallegos afirmou que, apesar de solicitada por autoridades políticas, o uso das Forças Armadas é uma demonstração de que as instituições militares não superaram as doutrinas da Segurança Nacional da Guerra Fria, disponibilizando-se a “[...] adquirir práticas que tem a ver com o controle do delito, a participação nas buscas e apreensão e outros mecanismos próprios da atividade policial e estranhos à atividade e doutrina militar” (GALLEGOS, 2012, p.104, tradução nossa).

No plano externo, o fenômeno das novas ameaças resultou na percepção, por parte dos Estados, de que a cooperação internacional poderia se tornar uma alternativa para evitar e conter o problema. Nas palavras do governo do Chile, quando os problemas de segurança afetam a mais de um país, a cooperação se torna fundamental para fazer frente a eles (CHILE, 2010, p. 130). Sobre a cooperação, a Colômbia, em 2003, alegou que o negócio das drogas ilícitas e as organizações internacionais do narcotráfico colocam em risco tanto a estabilidade institucional dos Estados quanto a segurança dos cidadãos. Além disso, afirmou que o poder de corrupção do crime organizado é uma ameaça para a democracia e representa risco de

fundir-se com o terrorismo, o que caracteriza um problema não apenas para a Colômbia, mas também para outros países do continente. Sob esta ótica, como o problema das drogas ilícitas e do terrorismo são transnacionais, “[...] sua solução não pode se limitar a um só país” (COLOMBIA, 2003, tradução nossa).

Apesar da aparente escolha pela cooperação por parte dos países da região para o combate às novas ameaças, em 2010 o Chile atentou para o fato de que estes problemas não afetam os Estados da mesma maneira ou com a mesma intensidade, a depender das características de cada país, o que torna difícil estabelecer uma agenda única de ameaças à segurança para todo o continente. Além disso, não apenas a lista dos problemas, mas também a escolha pela prioridade entre eles é complexa, a depender do nível de atenção ou urgência dado para cada ameaça, bem como a resposta indicada: “a forma como cada país as enfrenta e assume compromissos internacionais para preveni-las o combatê-las é também diversa” (CHILE, 2010, p. 132, tradução nossa).

É sobre este ponto que pautaremos o nosso próximo capítulo, buscando observar de que maneira os países sul-americanos tem definindo seu conceito de segurança no âmbito regional, em organismos de cooperação em matéria de Defesa e Segurança Internacional.

## 4 AS DEFINIÇÕES DA AMÉRICA DO SUL

[...] Isso ocorre justamente porque nossos países não compartilham dos mesmos conceitos sobre Segurança e Defesa. Temos extensões conceituais diversas. Por isso, temos dificuldades de identificação dos órgãos e das ações. (Nelson Jobim, 2010).

Nos capítulos anteriores, exploramos as trajetórias das definições de segurança publicadas nos principais foros do continente Americano e pelos países sul-americanos. Nesta última seção de nosso trabalho, estudaremos as definições de segurança produzidas no âmbito regional da América do Sul. Para o desenvolvimento do capítulo, realizamos uma breve narrativa historiográfica da região, que nos possibilitará introduzir algumas das circunstâncias políticas que acreditamos terem influenciado na trajetória do conceito nos demais níveis de análise. A retomada histórica não difere dos capítulos anteriores: perpassa o fim da II Guerra Mundial (1939-1945), o período da Guerra Fria e o momento posterior ao fim do conflito bipolar.

De acordo com Cervo, findada a II Guerra, a América Latina estava “[...] sob avassaladora presença norte-americana [...] tanto do ponto de vista político quanto econômico e cultural” (CERVO, 2008, p. 129), o que possibilitou aos Estados Unidos da América (EUA) a consagração de sua hegemonia no chamado “mundo livre” (CERVO, 2008, p. 129). Como vimos nos capítulos anteriores, esta zona de influência estadunidense durante a Guerra Fria se estendia ao chamado “hemisfério ocidental”, englobando a América do Norte, a América Central, o Caribe e a América do Sul.

Naquele período, organismos internacionais tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID) faziam com que a doutrina norte-americana da Segurança Coletiva se impusesse aos outros países do continente e, por meio dos regimes militares instaurados na América do Sul, a Doutrina de Segurança Nacional garantiu a manutenção de uma zona de influência estadunidense na região, conforme analisamos em nosso capítulo anterior. Apesar da propaganda estadunidense, foi ainda durante a Guerra Fria, de acordo com Lima, que alguns países da América do Sul notaram que “[...] o princípio da segurança coletiva não se aplicava quando estavam em jogo interesses de aliados estratégicos dos Estados Unidos” (LIMA, 2013, p. 168), exemplificado no apoio estadunidense à Inglaterra em ocasião da Guerra das Malvinas, em 1982 – o que demonstrou aos países do continente as

fragilidades do TIAR.

Findado o conflito bipolar, o neoliberalismo ganhou espaço na América Latina. Durante aquela época, o modelo de regionalismo no continente permaneceu pautado na “[...] lógica da integração econômica e liberalização comercial com acordos comerciais” (LIMA, 2013, p. 180), atingindo seu ápice com o lançamento da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 1994. O projeto visava uma abertura e integração comerciais de cunho neoliberal, liderada pelos EUA, e tinha o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) como modelo<sup>19</sup>. Diante da insatisfação de algumas camadas da sociedade, que questionavam os efeitos sociais negativos da proposta da ALCA, começaram a surgir algumas alternativas de arranjos regionais que não incluíam a participação dos EUA (SERBIN, 2010, p. 8).

É neste contexto que teve origem o Mercado Comum do Sul (Mercosul): em 1985, com a assinatura da Declaração de Iguazu, Brasil e Argentina se comprometeram a superar a desconfiança e rivalidades recíprocas que tinham orientado a história das políticas externas de ambos países. Em 1990, os governos de Paraguai e Uruguai expressaram seu interesse de incorporar-se ao projeto. No ano seguinte, 1991, foi assinado, entre os quatro países, o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum, também conhecido como Tratado de Assunção. Ao longo dos anos, outros países, como Bolívia e Chile, firmaram acordos de livre-comércio com o bloco.

Embora as dimensões econômicas na região tenham avançado com o Mercosul, temas de segurança internacional e assuntos militares continuaram pautados em cooperações bilaterais entre os países sul-americanos:

Ao longo da década de 1990, as experiências de integração regional se restringiam quase que exclusivamente a aspectos econômicos, tendo como carro-chefe a ampliação do comércio regional. Isto não impedia que os temas de defesa e segurança fossem pensados e discutidos pelos militares da região; porém, os acordos assinados tinham caráter basicamente bilateral. (MEDEIROS FILHO, 2014, p. 33).

Apesar da lógica aparentemente hegemônica que pairava no continente desde a Guerra Fria, Lima (2013, p. 181) notou que o consenso neoliberal na política e na economia começou a se fragilizar nos países da América do Sul, a partir dos anos 2000, com a ascensão ao poder de governantes com orientações político-ideológicas consideradas de centro-esquerda, de

---

<sup>19</sup>O NAFTA é um bloco econômico formado em 1994 entre EUA, Canadá e México, com o intuito de impulsionar o livre comércio entre os países ao derrubar tarifas alfandegárias, facilitar as transações econômicas e diminuir as taxas sobre a circulação de mercadorias e produtos.

orientação popular e/ou nacionalistas (a depender da análise política, que não nos cabe neste momento): Néstor e Cristina Kirchner na Argentina; Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil; Tabaré Vázquez no Uruguai; Evo Morales na Bolívia; Michele Bachelet no Chile; Rafael Correa no Equador e Hugo Chávez na Venezuela. Tal fenômeno não era uníssono, e apesar da diversidade das formas de governar, possuíam uma orientação semelhante no que se referia à superação do “dogma neoliberal, o retorno da coordenação econômica estatal e da visão desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado, a prioridade concedida à inclusão social, e uma política externa revisionista” (LIMA, 2013, p. 181).

#### **4.1 América do Sul política**

No decorrer dos anos, a confiabilidade e a previsibilidade construídas e cultivadas no Mercosul ajudaram a “formar parte da linguagem da convivência entre as partes” do acordo (ARGENTINA, 1999, p. 28, tradução nossa). Ao lado de Bolívia e Chile, os países signatários constituíram o Mecanismo de Consulta e Concertação Política, por meio do qual buscaram consensos em assuntos de alcance regional não necessariamente restritos às áreas econômica ou comercial. Neste arranjo cooperativo, onde os atores envolvidos percebem a interdependência e os interesses comuns, ganhou força a ideia de construir um espaço político entre os países do Mercosul. Nas palavras do governo argentino, “a velha concepção do vizinho como adversário e eventual ameaça para a segurança se vê substituída por outra equação: seus riscos são agora também os nossos” (ARGENTINA, 1999, p. 28, tradução nossa).

Sob esta visão, declarou-se que “o rival de antes se converte no aliado de hoje” (ARGENTINA, 1999, p. 29, tradução nossa) – uma posição de grande valor político diante do cenário internacional característico do pós-Guerra Fria. Foi neste contexto que, em 1998, os países assinaram a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, que tem como antecedentes acordos prévios referentes à não proliferação nuclear e de armas químicas e biológicas. Dentre os pontos centrais da Declaração estão: o fortalecimento dos mecanismos de consulta e cooperação sobre temas de segurança e defesa, a implementação de medidas de fomento da confiança, o estabelecimento de uma metodologia comum sobre gastos militares e a declaração de uma zona livre de armas de destruição em massa (MERCADO COMUM DO SUL, 2016).

Tibiletti afirmou que a construção do Mercosul como zona de paz permitiu identificar “um grupo de países que decidiram mudar seu modo de relação estratégica histórica”, passando das hipóteses de guerra cruzadas à lógica da cooperação, das medidas de confiança e da construção de um espaço de segurança cooperativa (TIBILETTI, 2014, p. 29). No mesmo sentido, Lopez avaliou que o forte vínculo estabelecido entre Argentina e Brasil, refletido no Mercosul, teve grande influência na configuração de “um incomum processo de cooperação em matéria defensiva e de segurança” (LOPEZ, 2003, p. 75) na sub-região, ao lado de Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai. Para o autor, a partir dos vínculos construídos no âmbito do Mercosul,

A associação econômica trouxe consigo o desmonte das antigas prevenções e receios no plano defensivo-militar. As hipóteses recíprocas de conflito foram cedendo espaço a iniciativas de cooperação, e o clima interno de cada um dos países foi mudando em relação ao outro, o mesmo ocorrendo com as percepções de ameaça. (LOPEZ, 2003, p. 75).

Em seguimento a esta nova conjuntura regional que se desenvolveu no fim da década de 1990 com a ascensão ao poder de governos progressistas e de esquerda, Serbin observou o surgimento de duas tendências na América do Sul:

A construção de um Estado mais eficiente, regulador e protagônico tanto no internacional como no doméstico, que aprofunda o sistema democrático, assumindo o capital das reformas e a estabilidade macroeconômica da década precedente para impulsionar novas políticas sociais; e o rechaço pleno às reformas de corte neoliberal, com o intuito de uma estatização crescente sobre a base da negação deste capital acumulado no marco de um sistema populista de capitalismo de Estado, com uma forte concentração no poder presidencial. (SERBIN, 2010, p. 6, tradução nossa).

Estas duas tendências apontadas por Serbin dizem respeito, respectivamente, aos projetos do Brasil e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), por um lado, e da Venezuela de Hugo Chávez, por outro, com seu projeto da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA). Em comum, as duas visões compartilham o retorno a um aumento do papel do Estado, a crítica a concepções neoliberais e uma maior autonomia em relação à hegemonia dos EUA na região (SERBIN, 2010, p. 7). Nas políticas internas, as iniciativas têm ainda em comum a volta do nacionalismo, a recuperação da soberania nacional e dos interesses nacionais (SERBIN, 2010, p. 16). Além disso, “ambas concepções dão lugar a visões diferenciadas não somente da integração regional e de seus alcances mas também de sua inserção no cenário internacional, tanto em termos de prioridades como de agendas”. (SERBIN, 2010, p. 12, tradução nossa).

A seguir resgataremos brevemente a gênese destas duas iniciativas regionais para então, na sequência, verificar sua influência em nosso objeto de estudo: Ao final dos anos 1990 teve início o esboço de um projeto de articulação entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) – uma iniciativa entre Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, com o objetivo de buscar o crescimento econômico, o desenvolvimento integral e a integração regional. Esta empreitada culminou na formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), um acordo de livre-comércio entre os países participantes do Mercosul e da CAN que envolvia propostas não necessariamente de cunho econômico, como a construção de uma zona de paz na região e uma cooperação em infraestrutura. A Declaração de Cuzco, de 2004, estabeleceu que o objetivo da Comunidade é o de desenvolver “[...] um espaço sulamericano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura” (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2005, p. 15), modificando progressivamente a importância dada a temas estritamente comerciais da agenda da América do Sul (SERBIN, 2010, p. 8):

Com este acordo, os países que faziam parte da CAN e do MERCOSUL concordaram em estabelecer um marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física, a fim de facilitar a livre circulação de bens e serviços, conformando uma área de livre comércio e promovendo o desenvolvimento infraestrutural e a complementação nas áreas econômica, energética, científica e tecnológica. (STELLA, 2012, p. 74-75 apud PEDROSO, 2014, p. 71, tradução nossa).

A proposta da CASA originou, em 2008, a UNASUL, que abordaremos mais adiante. Antes, disso, é importante pontuar que, conforme recordou Serbin, outro projeto reativo à ALCA ganhou força nos anos 2000: a proposta da ALBA. A Aliança surgiu em 2004, como fruto dos esforços do então presidente da Venezuela, Hugo Chávez, em contestação à ALCA e à hegemonia estadunidense na região. De acordo com Serbin (2010, p. 12), a proposta da ALBA teve como características as iniciativas de cunho presidencial, a nacionalização dos recursos naturais e o desenvolvimento de empresas estatais e interestatais. Sobre a ALBA, Pedroso argumentou que a proposta chavista é considerada uma iniciativa *bolivariana* “[...] por estar em consonância com as ideias de integracionismo de Simón Bolívar, que pretendia fazer da América Espanhola uma união de nações independentes e desvinculadas do jugo estrangeiro” (PEDROSO, 2014, p. 82). Por este motivo, os países que viriam a integrar o bloco deveriam ter afinidades políticas e ideológicas com o bolivarianismo, o que ocorreu a partir da ascensão ao poder dos presidentes Evo Morales, na Bolívia; Daniel Ortega, na

Nicarágua; Manuel Zelaya, em Honduras e Rafael Correa, no Equador (STELLA, 2012 apud PEDROSO, 2014, p. 83).

No tema da segurança, Pedroso lembrou que já no ano 2000 Hugo Chávez apresentou durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul um projeto de defesa para a região, pautado na unificação das Forças Armadas. Posteriormente, em 2001, em ocasião do encontro de Ministros de Defesa do Hemisfério, Chávez reiterou sua proposta, que foi rejeitada pelos demais países. Impulsionado pelo malogro da adesão dos países à ALCA, o presidente venezuelano demonstrou interesse em criar um conselho de defesa de caráter geopolítico e militar, que previa a integração das Forças Armadas sul-americanas (PEDROSO, 2014, p. 87). Para Chávez, tais alternativas seriam uma resposta à atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA), que estaria manchada pelos interesses estadunidenses. Contudo, de acordo com Pedroso,

A contradição da proposta está justamente no fato de que, apesar das muitas críticas que fazia à visão norte-americana sobre a segurança hemisférica, Chávez repetia em sua proposta um modelo militarista, comparável ao TIAR [Tratado Interamericano de Assistência Recíproca], inserido no conjunto do sistema interamericano, e à OTAN [Organização do Tratado do Atlântico Norte], criada no clima de Guerra Fria. (PEDROSO, 2014, p. 88).

A ambiciosa proposta do conselho de defesa chavista ia de encontro à proposta do governo brasileiro no âmbito da CASA e tampouco conseguiu o apoio político dos demais países da região. A visão mais pragmática do Brasil saiu fortalecida e, em 2008, a CASA transformou-se em UNASUL e, como veremos mais adiante, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

## **4.2 A União das Nações Sul-Americanas**

Em 2008 foi criada a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), abarcando todos os 12 países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Equador, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Entre os pontos centrais da proposta de criação da UNASUL estão o reconhecimento e a aceitação das diferenças políticas e ideológicas entre os países membros; o fortalecimento do diálogo político entre os países; o desenvolvimento social e humano; o desenvolvimento de mecanismos de integração e a consolidação de uma identidade sul-americana. Na área da segurança, dentre os objetivos

estão o fortalecimento da luta contra o terrorismo, o problema mundial das drogas, o tráfico de armas e o crime organizado internacional; o intercâmbio de informação e experiências em matéria de Defesa entre os países e o fortalecimento da segurança cidadã (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2016), que exploramos em nosso capítulo anterior.

A estrutura organizacional da UNASUL compreende a atuação de presidentes, chanceleres e funcionários, distribuídos entre conselhos de temas diversos: Conselho de Defesa; Conselho de Saúde; Conselho Eleitoral; Conselho Energético; Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho de Cultura; Conselho de Desenvolvimento Social; Conselho de Economia e Finanças; Conselho de Educação; Conselho de Infraestrutura e Planejamento; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas e Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada. Além destes, a União conta com uma Secretaria Geral, um mecanismo de Presidência *Pro Témpore*, um Conselho de Delegados, um Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo - instância máxima do organismo, atuando de forma consensual -, seguido de um Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, responsável por implementar as decisões tomadas pelos mandatários.

De acordo com Lima, a UNASUL foi criada “como uma forma de ir além da mera integração comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região” (LIMA, 2013, p. 182). Estas outras modalidades, de cunho militar, energético, logístico, produtivo, de infraestrutura, saúde pública e temas de segurança, como a questão das drogas e do narcotráfico, demonstram o interesse dos países em constituir “um novo modelo de integração com identidade própria, mas pluralista” (LIMA, 2013, p. 182). Neste sentido, para Cerro, não somente a economia e a política dependentes da grande potência começaram a ser questionadas, mas também as políticas de segurança dos países emergentes começaram a ser orientadas “para fins distintos dos países do Norte” (CERRO, 2008, p. 147), pois as ameaças e os riscos diferem de um e outro lado. Foi assim que, juntamente ao esforço de constituição da UNASUL, ganhou força a ideia de cooperação no tema da Defesa na região, institucionalizada em 2008 sob o formato de um Conselho de Defesa Sul-Americano.

### **4.3 O Conselho de Defesa Sul-Americano**

Em março de 2008, as Forças Armadas da Colômbia atacaram um acampamento guerrilheiro das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) localizado no território equatoriano da Angostura<sup>20</sup>. De acordo com Saint-Pierre e Palacios Junior, os governantes da América do Sul acreditavam que a morosidade da OEA para punir a Colômbia e exigir de seu então presidente, Álvaro Uribe, o compromisso de que a soberania territorial de seus vizinhos não mais seria violada estava emperrada pelo governo de George W. Bush, dos EUA. Diante da tensão política – à qual se somou ainda a questão do uso de bases militares colombianas por Forças Armadas estadunidenses –, alguns países perceberam a fragilidade dos organismos hemisféricos na resolução de problemas de segurança na região e a necessidade de se criarem mecanismos de cooperação multilaterais, no âmbito sub-regional, sem a participação de atores externos (SAINT-PIERRE; PALACIOS JUNIOR, 2014).

Ao clima político que suscitou a criação da UNASUL, como vimos anteriormente, somaram-se estas questões de segurança internacional envolvendo a Colômbia e os EUA. A ideia de Hugo Chávez de criar um organismo com caráter militar não foi bem recebida pela maioria dos países da região, os quais deram preferência ao modelo proposto pelo Brasil, nas figuras do então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), e o Ministro de Defesa Nelson Jobim.

Em visita aos EUA em fevereiro de 2008, ao ser indagado sobre a possibilidade de contribuição dos EUA à formação de um conselho de Defesa, Jobim afirmou que "por enquanto, a colaboração que os senhores podem fazer neste momento é ficar à distância" (GARCEZ, 2008), visto que o órgão diz respeito apenas aos países sul-americanos. Ainda em 2008, Jobim visitou todas as capitais da América do Sul para se reunir com seus homólogos e promover a criação de um conselho de defesa sul-americano. A ideia era conseguir apoio político dos governantes e esclarecer possíveis dúvidas quanto ao projeto. Entretanto, segundo Saint-Pierre, apesar dos esforços diplomáticos de Jobim, existia

[...] um consenso entre as autoridades e especialistas sul-americanos da área de defesa em dois pontos: 1) que não estava claro o conteúdo, o alcance ou o propósito da proposta e 2) que a forma em que se gestou o lançamento fez com que a proposta tenha sido percebida na sub-região como impositiva e imperial. (SAINT-PIERRE, 2009, p. 15, tradução nossa).

De acordo com Abdul-Hak (2013), a proposta de criação do conselho de defesa foi

---

<sup>20</sup>Os ataques aéreos e terrestres da Colômbia resultaram no assassinato de Raul Reyes, uma importante liderança das FARC.

posteriormente aceita por Argentina, Paraguai, Uruguai e Equador. Quanto à Venezuela, Chávez teria proposto um organismo com forças militares (o que foi rejeitado pelo Brasil), mas posteriormente aceitou o desenho brasileiro:

Depois de uma reunião de mais de três horas com Chávez, realizada no palácio de governo, em Caracas, Jobim afirmou que o Conselho já é uma “realidade” e que a diferença entre a proposta brasileira e a da Venezuela é apenas questão de linguagem. (JARDIM, 2008).

A perspectiva era a de que o conselho de defesa fosse criado durante a reunião de assinatura do tratado constitutivo da UNASUL, em 23/05/08. Entretanto, a proposta não foi levada à votação diante da eminente derrota por conta de algumas dúvidas em relação ao projeto e, primordialmente, do veto da Colômbia, então governada por Álvaro Uribe – e que contava com o apoio dos EUA para lidar com seu problema em relação às drogas e questionava a necessidade de criação de outro foro na área, alegando que o trabalho já era desenvolvido pela OEA:

‘Acreditamos em mecanismos como a OEA e, além do mais, temos um problema, que é o terrorismo, e que nos faz ser muito cuidadosos na tomada dessas decisões’, disse Uribe em entrevista à rádio colombiana RCN. (JARDIM, 2008).

Diante das reticências, ficou clara a importância de se assegurar que o conselho de defesa proposto não se configuraria como uma aliança militar, nem um órgão operativo de caráter militar para a resolução dos conflitos. Durante sua visita à Venezuela, Jobim afirmou que “não há nenhuma pretensão operacional neste conselho, e sim a necessidade de uma integração em questões de treinamento e de um conselho integral de defesa” (JARDIM, 2008). Ainda nas palavras do ministro, em 2009:

Cabe destacar que em nenhum momento se considerou a constituição de uma aliança militar de defesa sul-americana, em seu sentido clássico, do tipo “OTAN do Sul”, ou outro tipo de modelo que seja, a priori, articular ações no plano operacional, como uma “Força Sul-Americana de Paz”. [...] Estas restrições, portanto, devem ser consideradas permanentemente, para que não se originem falas impressões ou ilusões sobre a organização. (CHILE, 2009).

A partir da proposta, o que ficou acordado na reunião de maio de 2008 da UNASUL foi a formação de um grupo de trabalho sobre o conselho, que deveria ser formado por dois representantes de cada país – um do Ministério da Defesa e outro das Relações Exteriores. O grupo, também composto pela Colômbia, recebeu um prazo de 90 dias para formular uma proposta final de constituição do conselho (SAINT-PIERRE, 2009, p. 16). Após os trabalhos,

em Reunião Extraordinária da UNASUL em 16/12/2008, no Brasil, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado com os propósitos de confirmar a região como uma zona de paz a partir da concepção de uma identidade sul-americana em Defesa e o fortalecimento da cooperação através de medidas de transparência e confiança.

Para Teixeira Júnior (2013), a participação do Brasil na criação do CDS foi crucial, desde o momento propositivo, com as viagens de Jobim aos países, até a articulação de propostas para uma defesa regional compartilhada. Na avaliação de Lima, o ineditismo do CDS “consiste na formação de um arranjo de defesa exclusivamente sul-americano, rompendo com a tradição das instituições hemisféricas com a participação dos Estados Unidos nas organizações de defesa coletiva” (LIMA, 2013, p. 184).

Logo no Estatuto de criação do CDS podemos encontrar o objetivo do órgão de “construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua no fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe”. O artigo 3 do estatuto do CDS prevê a “redução das assimetrias existentes entre os sistemas de defesa dos Estados membros” e o artigo 4 versa sobre a geração de “consensos para fortalecer a cooperação regional em se tratando de defesa” (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

#### **4.4 A segurança para o Conselho de Defesa Sul-Americano**

No Plano de Ação 2009-2010 do CDS foi aprovada a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), órgão vinculado ao Conselho que tem a função primordial de gerar um pensamento estratégico regional em matéria de políticas de Defesa na América do Sul. Dentre as diretrizes do CDS, o Centro desenvolve trabalhos para o fomento de medidas de transparência e confiança mútua, como o Registro Sul-Americano de Gastos de Defesa 2006-2010. Outro importante trabalho do CEED-CDS é o Relatório Preliminar acerca dos termos de referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na Região Sul-Americana – o qual, dada a sua importância no presente trabalho, iremos explorar mais detalhadamente, permitindo maior compreensão da trajetória do conceito na região:

A IV Reunião da Instância Executiva do CDS, celebrada no mês de abril de 2011, encarregou o CEED da elaboração de um estudo sobre os conceitos de Segurança e Defesa. O CEED deu prioridade ao pedido, incluindo-o em seu plano de trabalho do biênio 2011-2012.

O objetivo do estudo seria o de recolher e organizar informações sobre as diferentes concepções dos termos a partir de parcerias com os Ministérios de Defesa e, posteriormente, “consolidar uma informação oficial acerca das principais definições em matéria de política e doutrina de cada um dos nossos países” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2011, tradução nossa, p. 2).

Após os trabalhos, em novembro de 2011, a Instância Executiva aprovou a publicação do Relatório Preliminar do CEED ao CDS sobre os Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na Região Sul-Americana. O Relatório apresentou um esboço preliminar do que foi analisado a partir das diferenças e dos pontos comuns entre as concepções adotadas pelos países, tendo em vista uma perspectiva regional. No Relatório foram levantados ainda os principais problemas e diferenças entre as concepções que teriam de ser superados para que se pudesse construir uma definição compartilhada dos termos (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2011, p. 2).

O documento lembrou que tradicionalmente predominaram na região definições hemisféricas e nacionais dos conceitos de Defesa e Segurança, o que significava a identificação de ameaças ao Estado e sua resposta para combatê-la. Recentemente, entretanto, os governos da América do Sul tem demonstrado seu interesse em construir uma perspectiva estratégica regional, o que poderia levar à concretização de definições políticas e sistemas comuns de cooperação em segurança e defesa (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2011, p. 2).

Apesar do avanço da cooperação regional em matéria de Defesa, o documento ressaltou que é importante reconhecer as diferentes definições políticas e conceituais que coexistem na região quanto à segurança e defesa, respeitando, assim, os processos particulares de cada país, suas percepções de ameaças e riscos (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2011, p. 3). O documento publicou os primeiros resultados dos trabalhos acerca dos conceitos e apresentou sua definição para o termo **Segurança Pública**:

A segurança pública, além das várias denominações que pode tomar, por exemplo, a segurança interna ou a segurança cidadã, está relacionada com a paz social, a estabilidade institucional do Estado, o controle da ordem pública e a garantia de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, que variam de acordo com a abordagem política e os objetivos de desenvolvimento de cada Estado, em relação com o qual eles formulam seus objetivos e percepções de riscos e ameaças (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2011, p. 5).

Às diferentes denominações de Segurança Pública, acima mencionadas, em um

momento posterior o CEED esclareceu que: “Segurança Interior” é utilizada por Argentina e Paraguai; “Segurança Integral” por Bolívia, Equador e Venezuela; “Segurança Ampliada” pelo Chile; “Segurança Democrática” pela Colômbia e “Segurança Nacional” por Brasil, Peru e Uruguai (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012a, p. 4). Alguns destes termos foram analisados no capítulo 3 deste trabalho, referente às definições dos Estados.

Sobre a Segurança Pública, o documento de 2011 afirmou que esta deve ser executada por ministérios e órgãos especializados do governo, que sejam distintos das atividades da Defesa Nacional. O documento recomendou, então, que as polícias (e suas diferentes formas em cada país) responsabilizem-se pelo exercício, na prática, da Segurança Pública, restringindo suas atividades aos territórios nacionais e regulando-as por meio de regimes jurídicos e orçamentos próprios (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2011, p. 5). O documento atentou, entretanto, para o fato de que as Forças Armadas tem contribuído de forma subsidiária em ações de Segurança Pública (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2011, p. 5) nos países sul-americanos. Diante deste cenário, a recomendação apresentada pelo CEED no Relatório foi a de

sistematizar as coincidências e diferenças entre os países da região relativas à segurança pública **em sua relação com a defesa**, principalmente as relacionadas às condições de participação subsidiária das forças armadas em tarefas de segurança pública ou interior, a fim de contribuir para uma definição mais rigorosa da área de segurança, para fins de cooperação regional e eventual aprovação de modelos de organização e gestão. (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2011, p. 6).

Sobre este ponto, ainda, o Informe salientou que os Ministérios de Defesa dos países geralmente não tem competência em matéria de Segurança Pública, o que, conseqüentemente, deixa o CDS impossibilitado de tratar de questões deste âmbito. Mesmo assim, no Relatório foi apresentada a recomendação de “avançar no estudo de um possível mecanismo de cooperação regional para a segurança pública diferenciado do de Defesa, que poderia ser um **Conselho de Segurança Pública ou Interior**” (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2011, p. 6).

Apesar de reconhecer a necessidade de delimitar e diferenciar temas da Segurança Pública de temas da Defesa, o Relatório de 2011 reconheceu que na medida em que os riscos e ameaças à soberania ou à integridade de um Estado venham do ambiente externo à suas fronteiras, a Defesa se relaciona com a Segurança no concernente ao seu entorno local, regional e internacional (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2011, p. 8) – este ponto, que relaciona os âmbitos interno e externo, será mais aprofundado a seguir, quando

discutiremos as ameaças transnacionais aos países da região.

Após o Relatório Preliminar em 2011, o CEED publicou um informe em 2012 acerca da VI Reunião Ordinária da Instância Executiva, no qual apontou que o órgão tem avançado ao relacionar as definições enunciadas no Relatório Preliminar com outras definições encontradas em demais documentos da UNASUL e do CDS, a fim de integrar os conteúdos, e ainda na sistematização das informações fornecidas pelos Ministérios de Defesa dos países, com o objetivo de produzir uma revisão particular de cada um deles (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012b, p. 1).

Naquele mesmo ano, por meio do Informe do Diretor do CEED à VII Reunião da Instância Executiva do CDS, seu então diretor, Alfredo Forti, afirmou que o CEED deu continuidade aos trabalhos definidos no Relatório Preliminar acerca da relação entre o conteúdo proposto, os documentos já produzidos no âmbito da UNASUL e aqueles fornecidos pelos Ministérios de Defesa dos países, seguindo o procedimento de “aplicação das medidas de fomento da confiança e segurança, a fim de identificar conceitos e conteúdos de alcance regional” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012c, tradução nossa, p. 1). Por meio deste documento, afirmou-se ainda que o Relatório Preliminar “foi elaborado desde a perspectiva da Segurança Regional e Defesa, com uma análise da situação e a cooperação regional em matéria de segurança pública e luta contra o crime organizado transnacional na UNASUL” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012c, tradução nossa, p. 3), e conclui com uma nova recomendação para que se estabeleça um Conselho Sul-Americano de Segurança Pública.

Além da Segurança Pública, outro termo definido pelo CEED foi o da **Segurança Regional**, publicado no Informe de Avanço a Dezembro 2012 sobre Conceitos e Institucionalidade de Segurança e Defesa, Ameaças, Fatores de Risco e Desafios do CDS:

A Segurança Regional é um nível da Segurança Internacional referente às relações entre Estados que podem desintegrar-se nas dimensões mundiais, regionais ou subregionais. A Segurança Regional é uma condição de relacionamento de natureza inter-Estatal, que se desenvolve mediante dinâmicas de cooperação e integração a partir de interesses comuns, pelo qual é interdependente para os Estados que a conformam e se baseia fundamentalmente na cooperação multilateral. (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012d, p. 7).

Neste documento, a Segurança Regional foi ligada a políticas que buscam fortalecer a transparência, a cooperação, o respeito às instituições democráticas, a preservação da soberania, da integridade territorial e da independência dos países (UNIÓN DE NACIONES

SURAMERICANAS, 2012d, p. 8). Esta definição do CEED nos propõe que a Segurança Regional é a Segurança Internacional em menor escala, prevendo que os Estados mantenham uma cooperação multilateral com base em interesses comuns, respeitando as instituições democráticas, a preservação da soberania, a integridade territorial e a independência dos países – elementos estes recorrentes nas definições de segurança dos Estados, que vimos em capítulo anterior. Dentre as políticas propostas no nível regional estão o fortalecimento da transparência e da cooperação regional, através de medidas de confiança e a busca por uma zona de paz sul-americana (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012d, p. 8).

Ainda no documento Informe de Avanço a Dezembro 2012, o CEED publicou sua primeira definição para o conceito de **Segurança** – desta vez, sem os adjetivos de Segurança Regional ou Pública:

A segurança em um sentido amplo é um conceito abarcador referente à condição ou situação de paz, desenvolvimento socioeconômico, estabilidade institucional e ausência de ameaças para as sociedades e os Estados, que não é homogênea ou similar para todos os países enquanto responde a suas particularidades nacionais. Entre os países membros do CDS-UNASUL se apresentam diversas definições de segurança; entretanto, de forma coincidente, o conceito de Segurança de maneira geral abarca a segurança externa dos Estados, âmbito correspondente à defesa nacional, e a segurança interior, âmbito da segurança pública, que adota denominações diferentes segundo as estruturas institucionais dos países. (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012d, p. 4).

Esta ampla definição do conceito de segurança formulada pelo CEED-CDS nos chama a atenção para alguns de seus elementos. Em primeiro lugar, o conceito resgatou a condição ou a situação da “ausência de ameaças”, que nos remete à célebre definição de segurança de Arnold Wolfers (1952): “[...] Segurança, num sentido objetivo, mede a ausência de ameaças a valores adquiridos, num sentido subjetivo, a ausência de medo de que tais valores sejam atacados” (WOLFERS, 1952, p. 485, tradução nossa). A novidade da definição do CEED-CDS reside, porém, no sujeito receptor da segurança, aquele que percebe a ausência de ameaças: as sociedades e os Estados. Ao incluir as sociedades, o conceito avança no sentido de se desprender das tradicionais definições do termo, pautadas unicamente na figura do Estado, e que perduraram durante décadas na região. Ainda, ao incluir sociedades e Estados, o CEED-CDS reconhece a pluralidade das sociedades sul-americanas e a importância do debate para alguns países da região, como a Bolívia, por exemplo.

Em segundo lugar, observamos a atenção dada pela instituição na diferenciação entre Segurança Pública e Defesa. Ao definir um conceito amplo de segurança, que abarca os âmbitos externo e interno aos Estados, o CEED-CDS afirmou que a segurança externa

compete à defesa nacional e a segurança interior é de responsabilidade dos instrumentos de segurança pública. Apesar de reconhecer as diversas definições entre os países, o órgão afirmou que esta separação entre as duas instâncias é coincidente – e talvez a importância de que se mantenha assim seria pontuada em outros documentos que, como vimos, revelam a importância de bem delimitar os instrumentos empregados na segurança.

O terceiro e último ponto a ser destacado é o resgate de elementos que foram regularmente utilizados nas definições elaboradas pelos Estados: o desenvolvimento socioeconômico e a estabilidade institucional. Discutimos estes pontos em capítulo anterior, mas é importante ponderar que, ao incluí-los em sua definição de segurança, o CEED-CDS demonstra seu respeito pela instância estatal na instituição, bem como reconhece as realidades dos países que fazem parte da UNASUL: pela posição da região na lógica econômica mundial desde o período da colonização, o tema do desenvolvimento social e econômico tem grande relevância para os países, que encontram relações entre os índices de segurança e de desenvolvimento (como vimos em nosso capítulo anterior). Além deste, o recente passado dos regimes militares e outras tentativas de golpe podem nos recordar da importância da estabilidade política das instituições. Apesar do quadro regional, o CEED-CDS pontuou que a definição deve respeitar as particularidades de cada Estado, visto que a segurança “não é homogênea ou similar para todos os países” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012d, p. 4, tradução nossa).

No VII Informe do Diretor do CEED à I Reunião Extraordinária do Conselho Diretivo de 2015, afirmou-se, sobre o tema dos conceitos, que

a construção de um pensamento estratégico regional e uma visão compartilhada que possibilite uma abordagem comum em matéria de defesa e segurança regional não é uma tarefa que se logra de um dia para outro, tampouco por decreto em um projeto integracionista como UNASUL, onde o respeito à soberania de cada membro e as decisões por consenso constituem princípios inabaláveis. (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2015, tradução nossa, p. 17).

Neste sentido, o atual diretor, Mladen Yopo Herrera, afirmou no documento que houve dificuldade no início dos trabalhos por conta da diversidade das concepções existentes nos ordenamentos legais dos países membros da UNASUL (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2015, p. 17). Entretanto, esta análise preliminar pode comprovar que apesar das diferentes concepções entre os países, a posição adotada pelo CEED será a de compreender que “não existe um modelo único ou perfeito ao qual todos devemos limitar-nos, pois cada país adota soberanamente o modelo que considera mais apropriado à sua própria

realidade” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2015, p. 18).

#### **4.5 As fontes de insegurança na América do Sul**

Atualmente, a América do Sul é considerada uma região predominantemente pacífica no que tange aos conflitos interestatais clássicos. Além da crise diplomática entre Colômbia e Equador, que abordamos anteriormente, poucos foram os casos de tensão nos últimos anos entre os países da região. Podemos citar o conflito do Cenepa envolvendo Equador e Peru que durou de 1995 a 1998, motivado pela delimitação de uma região fronteira rica em minérios e petróleo; a crise política entre Argentina e Chile, em 1978, por conta de uma histórica disputa pela soberania de ilhas no extremo sul do continente, no canal de Beagle; entre a Colômbia e a Venezuela em 1987, que teve como plano de fundo a questão da delimitação marítima do golfo da Venezuela e entre Chile e Bolívia, pela reivindicação boliviana de sua saída para o mar (PAGLIARI, 2011, p. 7).

Desde então, a região não registrou conflitos armados interestatais, o que a tornou conhecida, internacionalmente, como uma zona de paz. Apesar disso, a América do Sul se destaca pela grande desigualdade socioeconômica e pelos altos índices de violência, pobreza e exclusão social. De acordo com o Estudo Global sobre Homicídios, publicado pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes em 2013, a América do Sul perde apenas para o Sudeste da África e a América Central como a sub-região com as maiores taxas de homicídio no mundo, com uma média de 23 vítimas a cada 100 mil habitantes. Em relação aos países, Colômbia e Venezuela estão entre os detentores das maiores taxas do mundo, com médias superiores a 30 vítimas para 100 mil pessoas (UNITES NATIONS, 2013). Outro aspecto a ser considerado é a sensação de insegurança: O Relatório Regional Segurança Cidadã com Rosto Humano, do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, apontou que a segurança pública tem se tornado uma das principais preocupações da população em muitos países na América Latina, causados por problemas como o crime organizado transnacional, que tem impactado fortemente as sociedades:

Essa percepção de insegurança tem como pano de fundo uma região caracterizada por altos índices de crime e violência letal. Ainda que as taxas de homicídios tenham se estabilizado e até diminuído em alguns países, seguem sendo altas para a maioria dos países da região. (NAÇÕES UNIDAS, p. 01, 2013).

A partir dos problemas de segurança percebidos pelos países da região, em 2012 foi publicado o documento “UNASUL e a Cooperação na luta contra o Crime Organizado Transnacional e os Delitos Transfronteiriços”, no qual afirmou-se que os países da região enfrentam um conjunto de atividades criminosas organizadas que, em muitos casos, ganham uma dimensão transnacional. A alta diversificação de organização, produtos, métodos, rotas e mercados mostram que esta ameaça tem se incrementado em escala e sofisticação. A dificuldade enfrentada pelos países no combate à criminalidade organizada, somada à forte demanda social por segurança pública nos últimos anos, demonstrou que “os Estados não podem enfrentar sozinhos e isoladamente delitos que transbordam as fronteiras nacionais” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012e, tradução nossa, p. 6), o que reafirmou a importância de desenvolverem os mecanismos de cooperação regional específicos, no âmbito da UNASUL, para a prevenção e resolução do problema.

O documento elencou os principais delitos que se associam ao crime organizado e adquirem dimensões transfronteiriças: o narcotráfico, o terrorismo, o tráfico de pessoas e órgãos, a lavagem de dinheiro, os delitos digitais, o tráfico de bens e recursos ambientais e ações de grupos armados criminosos (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012e, p. 7). De acordo com o documento, estes fenômenos tem em comum a característica de estarem associados a algum tipo de violência e configurarem problemas de segurança multifacetários, com variadas manifestações nos países (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012e, p. 7). Estas características do crime organizado e delitos transnacionais fazem com que, apesar das diferentes respostas e enfoques dos países, seja necessário “abordar sistematicamente a articulação de uma resposta multilateral como requisito para a prevenção e repressão destes fenômenos” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012e, tradução nossa, p. 8).

O segundo ponto levantado pelo documento versou sobre a observação de que, na maioria dos países sul-americanos, o problema do crime organizado transnacional é tratado como uma ameaça à segurança pública, interna ou cidadã – a depender da denominação escolhida (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012e, p. 10). Por outro lado, o documento apontou que, em termos gerais, em situações de exceção e/ou por meio de decisão política de acordo com as normas de cada país, as Forças Armadas tem participado no combate a estes fenômenos de forma subsidiária aos mecanismos de segurança pública destinados a este exercício, ou seja, as forças policiais em sua mais variadas formas (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012e, p. 10).

Em decorrência da característica transnacional deste tipo de ameaça aos países, que por muitas vezes acabam por desviar as Forças Armadas de sua atividade da Defesa para atuar no combate ao crime, o documento sugeriu, ao seu final, que deveriam ser consideradas a criação de um Conselho Sul-Americano de Segurança Pública ou a transformação do Conselho Sul-Americano de Luta Contra o Problema Mundial das Drogas em uma instância da UNASUL que atendesse os delitos transnacionais que afetam a segurança pública dos países (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012e, p. 11). Esta medida foi sugerida no documento como tentativa de restringir o CDS a temas específicos da Defesa e, ao mesmo tempo, dar a devida atenção aos temas do crime organizado transnacional e a questão das drogas – que representam grande parcela do problema da segurança na região.

Neste sentido, no VII Informe do Diretor do CEED à I Reunião Extraordinária do Conselho Diretivo de 2015, afirmou-se que para dar continuidade ao processo de cooperação no âmbito da UNASUL, seria necessário fortalecer o já existente CDS – que se restringiria ao tema da Defesa – e a criação de um novo conselho que trataria do tema da segurança interna, sob uma perspectiva regional: o **Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional** (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2015, p. 18).

O Informe de Avanço de 2012 apontou que, de acordo com as informações fornecidas pelos países, algumas situações de insegurança geradas por delitos transfronteiriços requerem, internamente, ações particulares de cada Estado em Segurança Pública e, no âmbito regional, invocam a cooperação por meio do Conselho de Segurança Cidadã da UNASUL. Por outro lado, ameaças que possam comprometer a Defesa dos países da região tem relação com atores extra-regionais que possam vir a afetar a soberania, a integridade territorial, população, recursos e estabilidade institucional (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012d, p. 14). A imagem abaixo, extraída do Informe de Avanço 2012, mostra a diferenciação elaborada pelo CEED quanto às ameaças à Defesa e à Segurança Pública:

**Figura 6 – Ameaças à América do Sul**

<b>Defesa</b>	Agressão armada externa
	Ocupação territorial
	Conflitos bélicos
<b>Segurança Pública</b>	Crime Organizado e delinquência transnacional
	Narcotráfico
	Terrorismo
	Tráfico de armas
	Lavagem de ativos
	Tráfico ilícito de bens
	Tráfico de pessoas
	Atividades violentas (sequestro, extorsão, sicariato)
	Delitos cibernéticos
	Grupos Armados à margem da Lei

Fonte: Elaborado pela autora com base na imagem “Amenazas” de UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. 2012d. p. 16

#### 4.6 A trajetória do conceito na região

A partir do que foi analisado neste e em outros capítulos deste trabalho, é possível traçar algumas considerações a respeito da trajetória do conceito de segurança na América do Sul. De acordo com Tibiletti (2014), as mudanças ocorridas a partir dos processos de redemocratização na América do Sul, nos anos 80, tiveram forte impacto nas culturas estratégicas<sup>21</sup> na região. O autor aponta, por exemplo, que: a) Argentina, Brasil, Chile e

<sup>21</sup> O autor compreende a cultura estratégica como sendo “a soma total de ideias, respostas mentais condicionadas e padrões de comportamento habituais que os membros de uma comunidade estratégica nacional adquirem através da educação ou imitação” (TIBILETTI, 2014, p. 26 apud MENEZES TEIXEIRA JR, 2011).

Uruguai, à sua maneira, abandonaram os elementos conceituais da Doutrina de Segurança Nacional, predominantes durante os regimes militares naqueles países; b) Os Ministérios de Defesa tem avançado gradualmente a uma maior subordinação dos militares a uma condução política e civil da Defesa e c) Nota-se uma crescente articulação dos Ministérios de Defesa para o desenvolvimento de atividades de cooperação, incluindo a articulação de posições em Conferencias de Ministros das Américas (CMDAs) (TIBILETTI, 2014, p. 30).

De fato, como vimos no capítulo 2, a partir do ano de 1998, as reuniões continentais passaram a inserir em seus documentos finais o uso dos termos ameaças multidimensionais e Segurança Multidimensional, o que denota a preocupação com os novos problemas intensificados com o fim da Guerra Fria. Entretanto, na Figura 2 apresentada previamente<sup>22</sup>, sobre as CMDAs e Cúpulas das Américas, notamos que o uso do termo Segurança Multidimensional ficou enfraquecido nas reuniões continentais a partir do ano de 2012, marcado pela VI Cúpula das Américas – na qual não encontramos nenhuma menção à expressão em seu documento final. Como suspeitamos anteriormente, com a ascensão ao poder de presidentes que questionam a presença estadunidense na América do Sul e a predominância de temas comerciais de cunho neoliberal, ficou evidente a dificuldade para alcançar consensos nas Conferências continentais e para sustentar conceitos tidos como “importados” por alguns países da região. Concomitantemente, soma-se a esta tendência, não por acaso, a criação e o fortalecimento da UNASUL como foro regional alternativo e sensível a temas, inclusive, de segurança. Sobre o uso do conceito Segurança Multidimensional neste foro regional, Saint-Pierre afirmou que

O bom de escrever sobre o conceito de "multidimensionalidade da segurança" no âmbito do CDS é que não há nada a dizer. Com efeito, nos documentos emitidos pelo CDS não se constata nenhuma linha dispensada a este conceito equívoco, o que talvez reflita um dos motivos pelos quais a América do Sul foi assumindo uma identidade de interesses e valores estratégicos e se diferenciando no seu posicionamento dos demais países das Américas nas sucessivas edições das CMDAs. (SAINT-PIERRE, 2011, p. 418).

Em um dos documentos que vimos anteriormente sobre o crime organizado e os delitos transnacionais, notamos o uso da expressão “resposta multilateral” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012c, p. 8), como sugestão para articular uma resolução conjunta dos países para este problema regional. Apesar de versar sobre o crime organizado transnacional, o documento não citou o termo “segurança multidimensional”. De acordo com

---

<sup>22</sup> Página 48

Saint-Pierre e Silva, além do CDS abdicar de uma abordagem multidimensional da segurança, nota-se que “não há em nenhum documento do foro sul-americano menção à segurança multidimensional” (SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 231). Para os autores, o conceito é “[...] heurísticamente infértil, analiticamente inadequado e operacionalmente perigoso” (SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 231), principalmente quando importado acriticamente pelos países da região que, ante suas debilidades institucionais, tem nas Forças Armadas o único instrumento confiável para combater tais ameaças - o que acaba por militarizar a segurança (SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 231).

A importância dada pelo CEED-CDS a este tema das definições conceituais ficou clara quando observamos os planos de ação e os informes publicados. Logo em 2011, apenas dois anos após a criação do Centro, foi publicado o Relatório Preliminar do CEED ao CDS sobre os Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na Região Sul-Americana. Este importante documento, como vimos anteriormente, nos informou que as definições de segurança até então vigentes no continente e nos países da região eram pautadas na identificação de ameaças e na resposta para combatê-las. De certo modo, podemos comentar que o CEED reconheceu que estava até então em voga uma noção mais tradicional da segurança, que remete grande importância a elementos como a soberania, as ameaças e as hipóteses de conflito, basicamente pautadas em uma visão estatocêntrica do conceito. Esta lógica esteve presente na região desde a Guerra Fria, com as concepções de Segurança Nacional, no âmbito dos Estados, e de Segurança Hemisférica e Coletiva, para os foros continentais.

Neste mesmo documento de 2011, o CEED-CDS apresentou sua definição para o termo **Segurança Pública**. O fato de que este assunto tenha sido trazido logo no primeiro informe pode nos demonstrar o reconhecimento da importância do tema pela instituição, pois apesar de constituir um centro de estudos em **Defesa**, o CEED levou em consideração a gravidade deste problema para os países da região. Em sua definição, observamos os elementos “paz social”; “estabilidade institucional”; “ordem pública” e “garantia de direitos”, o que demonstra a consonância e o respeito do CEED às definições dos países. Exemplo disso é que o Centro considerou o fato de que a Segurança Pública recebe diferentes denominações nos países da região.

Ainda sobre esta questão, o Relatório de 2011 recomendou que houvesse uma sistematização entre a Segurança Pública e a Defesa dentre os países da região, primordialmente no que tange ao emprego das Forças Armadas em assuntos internos. Isso

porque, de acordo com o informe, tal coordenação se faz necessária no âmbito da cooperação regional. Deste modo, o CEED reconheceu as peculiaridades internas de cada país, mas, mesmo assim, assumiu que de certo modo as assimetrias precisavam ser superadas para que seja possível promover modelos de organização e gestão.

Sobre o trabalho do Conselho em compor um conceito de segurança para a região, Saint-Pierre e Silva afirmaram que as contraposições existentes entre as definições dos Estados (que analisamos em capítulo anterior) ilustram “[...] o desafio de negociação política auto-imposto pelo CDS na articulação dessas definições em uma mesma instituição que pretende uma identidade estratégica sub-regional” (SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 224). De acordo com os autores, as distintas definições provêm de diferenças históricas, geopolíticas, culturais, de percepções de ameaças e capacidades defensivas entre os países. Entretanto, apesar do respeito às definições dos Estados, os autores acreditam na necessidade de haver uma univocidade conceitual no âmbito de uma cooperação regional:

Todavia, os entendimentos que se supõem na base de qualquer negociação, inclusive de um processo de cooperação, exigem, como condição de possibilidade (até para poder discordar sobre os fatos), de univocidade conceitual, isto é, que todos atribuam a cada conceito, e só a ele, uma e apenas única semântica. (SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 285).

Em seguimento ao tema, no Relatório de 2011 foi proposta a criação de um Conselho de Segurança Pública ou Interior, com o intuito de separar os temas de segurança pública dos temas de Defesa. No âmbito da instituição, isso quer dizer que o CEED-CDS demonstrou seu interesse em não se envolver em temas de segurança interna e, além disso, reconheceu a importância do tema para os países da América do Sul, que poderiam encontrar na cooperação regional uma importante instância de discussão sobre os problemas comuns. Foi no Informe de Avanço a Dezembro 2012 que se anunciou a criação do **Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional**, com a proposta de tratar o tema da segurança pública sob uma perspectiva regional. Criado em novembro de 2012, o Conselho de Segurança Cidadã tem, dentre seus objetivos, o de fortalecer a segurança cidadã, coordenar ações para combater o crime organizado transnacional e impulsionar a cooperação entre polícias e agências de inteligência.

Além do Conselho de Segurança Cidadã, é importante ressaltar que em agosto de 2009 foi criado o **Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas**, que tem dentre seus objetivos construir uma identidade sul-americana para enfrentar o problema das

drogas, tendo em vista as características nacionais e sub-regionais. Para Saint-Pierre, a criação desta instância é uma mostra de maturidade e um indício da consolidação da tendência da UNASUL de separar os temas de segurança pública dos concernentes à Defesa (SAINT-PIERRE, 2011, p. 418). Também Fuccille considerou que este Conselho ilustra como o subcontinente vem tratando o tema das drogas para além “da habitual cruzada proibicionista norte-americana de militarização no combate ao narcotráfico” (FUCCILLE, 2014, p. 10).

Neste sentido, Martinez e Lyra defendem que a criação destes conselhos no âmbito da UNASUL representam a tentativa dos governos da região em dessecuritizar<sup>23</sup> o combate ao narcotráfico, retirar o tema de sua agenda de defesa e aproxima-lo de ações voltadas para a saúde e os direitos humanos (MARTINEZ; LYRA, 2015, p. 662):

Ao indicar a necessidade de um órgão de segurança pública ou a reformulação do Conselho de Luta contra o Narcotráfico, juntamente com a elevação da participação da sociedade civil e das instituições democráticas para discutir o tema, o CDS aponta o início de um processo de dessecuritização, em nível regional, da temática do narcotráfico. Todavia, a consolidação (ou não) desse movimento só poderá ser vista com os desdobramentos das atividades da Unasul. (MARTINEZ; LYRA, 2015, p. 678).

É importante destacar que, num primeiro momento, a III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado da UNASUL de 2009 decidiu pela criação do Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico. Posteriormente, o conselho passou a ser chamado de Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, pois acreditava-se que, assim, seria resgatada a importância do enfoque em saúde pública e organizações sociais – em detrimento de um combate meramente bélico ao problema (MARTINEZ; LYRA, 2015, p. 679).

De um modo geral, a partir do que exploramos neste capítulo podemos concluir que na década de 1990 houve na América do Sul o predomínio de acordos de cooperação comerciais, inserindo a região na lógica neoliberal predominante naquele momento. Os acordos políticos ou militares que se firmaram ou se consolidaram à época se restringiam a algumas iniciativas bilaterais ou multilaterais entre os países da região ou repousavam em instâncias continentais – como a JID, o TIAR e a OEA. A partir dos anos 2000, entretanto, temas políticos, incluindo os de segurança, começaram a ganhar especial atenção de líderes de governo, que os

---

<sup>23</sup>Nas palavras dos autores: “A dessecuritização acontece à medida que o diálogo e a coordenação política (ou a politização) transformam um objeto outrora ameaçador em algo regular, que pode ser gerenciado no âmbito da política do dia a dia, respeitando os processos democráticos usuais. Em outras palavras, o objeto dessecuritizado deixa de ser uma ameaça existencial ao Estado, em que medidas extraordinárias não são requeridas, tampouco legitimadas” (MARTINEZ; LYRA, 2015, p. 666).

incluíram na agenda da região. É neste momento que foram gestadas iniciativas como a UNASUL e a ALBA. No campo da Segurança Internacional, esta última proposta não chegou a ganhar força entre os países da região, que temiam a permanência de modelos militaristas ou impositivos – os quais queriam superar com o afastamento às iniciativas hemisféricas.

O modelo que ganhou o apoio político dos governantes da América do Sul foi o da UNASUL e seu Conselho de Defesa Sul-Americano, que fez garantias de respeito e não intervenção às decisões nacionais, em uma proposta de cooperação que visasse, ao mesmo tempo, a atenção aos problemas comuns aos países da região e a busca por soluções compartilhadas. Neste sentido e com o objetivo de facilitar os trabalhos na instituição, percebeu-se a necessidade da formulação de um conceito de segurança que fosse sensível às demandas dos países e da região. Como vimos anteriormente, o conceito formulado pelo CDS se afasta de fórmulas recorrentes nos foros continentais, como segurança coletiva, cooperativa ou multidimensional – e, quanto a esta última fórmula, a possibilidade de militarizar temas que não são necessariamente da agenda da segurança somou-se à iniciativa do Conselho de delimitar a Segurança Pública e a Defesa Nacional, bem como seus instrumentos. Vemos como positivas, ainda, as criações dos conselhos de Segurança Cidadã e do Problema Mundial das Drogas, pois demonstram mais uma vez que a UNASUL permanece em sintonia com os temas sensíveis à região sem, no entanto, desgastar seus conceitos e suas instâncias.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa nos deixou alguns aspectos bastante evidentes em relação à trajetória do conceito de Segurança na América do Sul, e outros que, com o auxílio da teoria, pudemos melhor interpretar. Talvez o primeiro ponto que chamou a nossa atenção foi em relação à mudança sofrida pelo conceito após o término da Guerra Fria. Não se tratou de uma ruptura, mas sim de um processo iniciado a partir do início da década de 1990 que fomentou os debates acerca de uma revisão ou reformulação daquilo que Estados e organizações internacionais compreendiam por “Segurança”.

De modo geral, até 1989 a bibliografia que aqui analisamos tratou de utilizar os termos Segurança Nacional, Segurança Hemisférica e Segurança Coletiva. Como podemos recordar dos capítulos anteriores, estes conceitos estão atrelados a elementos como a soberania, as fronteiras nacionais e o poder militar. Para o continente Americano, inserido na zona de influência estadunidense, esta definição do termo significou a criação de alianças político-militares com a escusa da proteção ao avanço do perigo comunista, que diferenciava o “hemisfério” daquele grupo de países que se encontravam sob a liderança soviética. Com o fim da tensão bipolar, Estados, organizações internacionais e teóricos das Ciências Políticas e Sociais perceberam a necessidade de revisitar estas referências à segurança por acreditarem que elas não mais davam conta de interpretar os novos fenômenos observados. A partir disso, nos três diferentes níveis de nossa análise, pudemos observar o surgimento de novas fórmulas adjetivadas da segurança: Segurança Multidimensional, Segurança Integral, Segurança Humana, Segurança Cidadã e Segurança Democrática.

Para evitarmos o perigo das generalizações, é importante ressaltar que o fim da Guerra Fria impulsionou os debates sobre a importância da reflexão e da reformulação dos conceitos, mas isso não quis dizer que os termos utilizados anteriormente foram totalmente substituídos. No âmbito estatal, por exemplo, Chile, Colômbia e Equador, continuaram a usar o conceito de “Segurança Nacional” em seus documentos. Alguns países, entretanto, definiram seu próprio entendimento sobre a Segurança ou se utilizaram de termos cunhados em outras instâncias que, do mesmo modo, perceberam a necessidade da mudança. Alguns destes conceitos emprestados, como vimos, foram a Segurança Humana, publicada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1994, e a Segurança Multidimensional, que ganhou força nas reuniões da Organização dos Estados Americanos (OEA) e Conferências de Ministros de Defesa das Américas a partir de 1998.

Isto não quer dizer que o Estado deixou de se preocupar com a sua soberania e independência ou de confiar em suas Forças Armadas para a Defesa de suas fronteiras. Significou, porém, que outros temas além dos militares passaram a exigir a atenção da agenda da segurança: O improvável confronto nuclear deu espaço para outros problemas e ameaças aos países, como o crime organizado transnacional, os tráficos de drogas, armas e seres humanos, as migrações e as questões ambientais.

Especialmente sobre o perigo nuclear, vale ponderar que este nunca ocupou um lugar prioritário na agenda do Sul, se restringindo apenas às hipóteses de conflito entre as duas grandes potências da Guerra Fria e de seus principais aliados. Aos países sul-americanos restou o triste experimento da Doutrina de Segurança Nacional que, internamente, fez os governos militares se dedicarem à espionagem, prisão, tortura e assassinato de potenciais ameaças civis e, no âmbito internacional, não conseguiram o apoio da potência ao Norte para a defesa de sua soberania, como no caso da guerra das Malvinas, por exemplo.

De modo geral, o surgimento e o fortalecimento de novas ameaças após a queda do Muro requereram dos Estados e das organizações internacionais uma revisão das políticas de segurança até então vigentes, e um conceito de Segurança reformulado coroar a mudança pela qual passava o mundo. Foi neste sentido que o termo Segurança Multidimensional foi estendido à totalidade dos países do continente com a Declaração sobre Segurança nas Américas, publicada em decorrência da Conferência Especial sobre Segurança de 2003, no âmbito da OEA. O documento afirmou que as novas ameaças ao continente não são necessariamente tradicionais, abrangendo aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais. Como vimos no capítulo 2, o perigo desta nova lista de ameaças reside no fato de que estes problemas não tradicionais poderiam ser combatidos, a partir do escopo da segurança e das ameaças multidimensionais, pelo instrumento militar. A importação daquela agenda pelos países do continente, que possuem inúmeras particularidades entre si, não levou em consideração que o enfrentamento aos problemas – que são muitas vezes oriundos de falhas na própria estrutura do Estado – não poderia ser realizado de forma unificada. O problema das drogas, por exemplo, afeta diferentemente o continente, pois os países se dividem entre produtores e consumidores: Logo, as soluções para este problema não poderiam ser generalizadas ou importadas, devendo-se considerar as peculiaridades de cada país e com especial atenção para que não sejam militarizadas.

Apesar disso, seria imprudente afirmar que a Segurança Multidimensional foi um termo importado acriticamente pelos países da América do Sul ou imposto pelos EUA aos

países da região. Como vimos anteriormente, todos os países que responderam ao Questionário sobre os Novos Enfoques da Segurança Hemisférica, de 2001, incluíram as novas ameaças em suas respostas como um dos princípios orientadores da segurança hemisférica. A partir das respostas ao questionário e com os consensos estabelecidos durante a Conferência, o novo conceito foi criado e aplicado aos países do continente. De todo modo, notamos que, no âmbito continental, o uso do conceito foi enfraquecido: os documentos finais das Cúpulas das Américas de 2012 e 2015 não fizeram menção à Segurança Multidimensional. Além disso, é importante lembrar que não houve assinatura de uma declaração final a partir da Cúpula de 2009, fato que, somado às insatisfações com outros mecanismos hemisféricos (como a Junta Interamericana de Defesa e Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, por exemplo) podem demonstrar o enfraquecimento destes foros continentais e a descrença dos países da América do Sul em sua efetiva representatividade. No âmbito estatal, apesar dos documentos se referirem a uma visão multidimensional das ameaças, pudemos observar que muitos deles preferiram criar seus próprios conceitos, lapidados a partir das diferentes realidades. Foi assim que, por exemplo, o Equador cunhou a Segurança Integral em documento de 2011.

Caso tenha ocorrido, então, a militarização do combate às ameaças aos países da América do Sul, isso não foi produto, exclusivamente, de uma importação da Segurança Multidimensional, mas de interesses políticos internos que, a partir de problemas estruturais e falhas institucionais, se utilizam do instrumento militar como uma solução rápida, obediente e confiável para os problemas. Este alerta quanto à militarização do combate às ameaças, entretanto, pode ter sido um dos elementos que influenciaram o seguinte ponto que nos chamou a atenção: a busca por uma melhor definição entre Segurança Pública e Defesa nos âmbitos estatal e regional.

Em nosso capítulo referente aos Estados, mostramos que países como a Argentina, fizeram questão de pontuar os limites entre a Segurança Interna e a Defesa Nacional e, conseqüentemente, os instrumentos destinados a cada um deles. Deste modo, desde a retomada democrática naquele país, as Forças Armadas foram direcionadas exclusivamente ao campo da Defesa, não participando em atividades internas da segurança. Como vimos, o processo da retomada democrática daquele país teve forte impacto (se não, determinante) na legislação a ser aprovada, mas a recorrente presença do tema em Livros Brancos de Defesa, ao longo dos anos, nos indica a importância dada por aquele país à distinção entre Segurança Interna e Defesa.

Na seção destinada à região, do mesmo modo, observamos o cuidado do Centro de Estudos Estratégicos do Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED-CDS) em diferenciar a Segurança Pública da Defesa, bem como suas respectivas ameaças: agressão armada externa, ocupação territorial e conflitos bélicos dizem respeito à Defesa e seu instrumento militar; o crime organizado transnacional e outros tipos de delinquência ficam a cargo da Segurança Pública e de seus mais diversos órgãos. Acreditamos que esta preocupação em bem definir a Segurança Pública nos âmbitos estatal e regional tem a ver com as demandas das realidades sul-americanas: Para os países, os problemas decorrentes do tráfico de drogas e de armas, por exemplo, afetam diretamente a sensação de insegurança da sociedade civil, exigindo a atenção de seus governantes. Apesar disso, a Segurança Pública não foi tema dos foros continentais e, da mesma maneira, a Segurança Multidimensional não foi reproduzida no âmbito regional. Mesmo que, de um modo geral, as duas tratem de ameaças novas, nos parece que o discurso político e os métodos são distintos.

A preocupação quanto aos novos temas da agenda da segurança, entretanto, não deixou de receber especial atenção da União das Nações Sul-Americanas. A partir da crença de que estas ameaças não devem ser tratadas pelo viés da Defesa (e, conseqüentemente, serem trabalhadas no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano), a organização criou o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas em 2009 e o Conselho Sul-Americano de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional, em 2012. O primeiro deles, como o nome diz, trata do problema das drogas sob uma perspectiva regional, compreendendo que o assunto afeta grande parte dos países da região. O Conselho de Segurança Cidadã, por sua vez, nos parece estar em sintonia com o conceito utilizado por alguns países da região, como Colômbia, e que não difere em propósito das Seguranças Integral e Humana.

Se quisermos pensar, finalmente, numa definição de Segurança a partir do que analisamos neste trabalho, teríamos que incluir alguns elementos que se mostraram recorrentes nos três níveis de análise: 1) Democracia, sistema democrático, estabilidade institucional; 2) Desenvolvimento econômico, nacional e social, estabilidade econômica e igualdade social; 3) Paz social, ordem pública e garantia dos direitos e 4) Cooperação Internacional. Sobre este último ponto, vale ressaltar que ele foi recorrente nos três âmbitos explorados nesta pesquisa: Estados, organizações sub-regionais e continentais reconheceram que muitos dos “novos” desafios e ameaças à segurança são de natureza transnacional e afetam a mais de um país, tornando a cooperação internacional imprescindível para fazer

frente a eles. Dentre as modalidades da cooperação citadas estão as medidas de transparência, os exercícios conjuntos entre Forças Armadas, as publicações dos Livros Brancos e outros documentos que tornam públicas as políticas de defesa nacionais. Apesar das coincidências observadas, não buscamos, neste trabalho, criar um conceito de segurança ou selecionar a melhor definição dentre as analisadas. Isto porque compreendemos que segurança, como uma percepção, está intrinsecamente ligada ao seu objeto de referência, o que faz com que qualquer tentativa de imposições de terceiros elementos seja em vão.

Em relação à pergunta central que fizemos em nossa introdução, podemos afirmar que a hipótese proposta foi, em parte, confirmada: Acreditamos que a região tem buscado um conceito de segurança mais independente, principalmente a partir dos anos 2000. Como vimos, fórmulas como a Segurança Nacional e a Segurança Multidimensional tem perdido espaço para preocupações quanto à Segurança Humana, Cidadã e Pública, por exemplo. Entretanto, isto não significou que, anteriormente a este movimento observado, os países da região tenham importado acriticamente os conceitos formulados por instâncias continentais. A Segurança Nacional, como vimos, serviu muito bem aos propósitos dos regimes militares instalados na América do Sul e, se pensarmos nesta linha, atuais defensores do uso das Forças Armadas em assuntos internos certamente não tiveram problema em incorporar a Segurança Multidimensional na região.

De qualquer maneira, como alertamos na introdução deste trabalho, a Segurança e, num sentido geral, toda a produção do conhecimento, precisam ser inseridas no contexto para serem analisadas. As diferentes fórmulas da Segurança aqui discutidas certamente atenderam a diferentes interesses em distintos períodos de tempo. O que pode nos trazer um pouco de esperança, em suma, é que aparentemente as instituições voltaram a se preocupar com a segurança do ser humano e a ponderar o uso dos instrumentos burocráticos destinados a mantê-la. Resta aguardar que os governos se engajem para melhor compreender o conceito, discutindo-o conjuntamente com a academia e a sociedade, e que os frutos destes avanços possam ser refletidos nas organizações internacionais efetivamente preocupadas com a segurança.

## REFERÊNCIAS

- ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho\\_de\\_Defesa\\_Sul\\_Americano.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf)> Acesso em: 14 out. 2015
- ARGENTINA. Congreso Nacional. **Ley de Defensa Nacional**. Ley 23.554. 1988.
- ARGENTINA. **Ley de Seguridad Interior**. Ley 24.059. 1992.
- ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Libro Blanco de la Defensa**. 1999. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/defa-pI.htm>> Acesso em: 22 out. 2015
- ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Libro Blanco de la Defensa**. 2010. Disponível em: <[http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/files/Libro\\_Blanco2015.pdf](http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/files/Libro_Blanco2015.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2015
- ARGENTINA. Ministerio de Defensa. **Libro Blanco de la Defensa**. 2015. Disponível em: <<http://www.libroblanco.mindef.gov.ar/countries/libros/LB-Argentina-2010.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2015
- AYOUB, Mohammed. The Security Problematic of the Third World. **World Politics**, 43, p. 257-283, 1991. doi:10.2307/2010473
- BOLIVIA. Ministério de Defesa. **Libro Blanco de Defensa Nacional**. 2004.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 314**, de 13 de Março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. Brasília: 1967.
- BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/livrobranco.pdf>> Acesso em: 22 out. 2015
- BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>> Acesso em: 23 out. 2015
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. rev. ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.
- CHILE. **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. 1997. Disponível em:

<[http://www.defensa.cl//media/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL\\_1997.pdf](http://www.defensa.cl//media/LIBRO-DE-LA-DEFENSA-NACIONAL_1997.pdf)>. Acesso em: 22 out. 2015

CHILE. **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. 2002. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/chi-02-part2a.htm>>. Acesso em: 04 nov. 2015

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano. **El Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**: Crónica de su gestación. Alerce Talleres Gráficos: Santiago de Chile, 2009. Disponível em: <<http://www.resdal.org/csd/gestacion-del-csd-libro-chile.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015

CHILE. Ministerio de Defensa. **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. 2010. Disponível em: <<http://www.defensa.cl/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile/libro-de-la-defensa-2010/>>. Acesso em: 22 out. 2015

CHILIER, Gastón; FREEMAN, Laurie. **O Conceito Novo de Segurança Hemisférica da OEA: Uma Ameaça Potencial**. Washington Office on Latin America (WOLA). 2005. Disponível em: <[http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/0108-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/0108-001_g.pdf)>. Acesso em: 21 mai. 2015

COLOMBIA. Congreso de Colombia. **Ley 684** - Por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones. 2001. Disponível em: <[https://www.indumil.gov.co/doc/leyes/ley684\\_2001.pdf](https://www.indumil.gov.co/doc/leyes/ley684_2001.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2015

COLOMBIA. Demanda de inconstitucionalidad contra artigos del Pacto de Bogotá. 2012. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-269-14.htm>>. Acesso em 14 ago. 2015

COLOMBIA. Ministerio de Defensa. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**. 2003. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/col-03-part1.htm>>. Acesso em: 23 out. 2015

COLOMBIA. **Plan Nacional de desarrollo (2010-2014)**. 2010. Disponível em: <<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>>. Acesso em: 23 out. 2015

COLOMBIA. **Política de Consolidación de la Seguridad Democrática**. 2007

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1978. Disponível em: <<http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=BibliotBNM&PagFis=5746&Pesq=>>>. Acesso em 04 nov. 2015

COMBLIN, Joseph. **Ideologia de segurança nacional**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. **Documentos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade\\_Sul-Americana\\_de\\_Nacoes.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf)>. Acesso em: 28 dez. 2015.

DECLARAÇÃO de Arequipa. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS

AMÉRICAS. 11, 2014, Arequipa. Disponível em:  
<<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=Y2RtYW1lcmljYXMub3JnfG1haW58Z3g6NTc0ZjA2ZDgxY2UzYTk1MQ>>. Acesso em: 21 maio 2015.

DECLARAÇÃO de Banff. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. 8, 2008, Banff. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B1jVSNeF1-r-SXZSMnFCRIRCcTQ/edit>>. Acesso em: 21 maio 2015

DECLARAÇÃO de Cartagena. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. 3, 1998, Cartagena. Disponível em:  
<<https://docs.google.com/file/d/0B1jVSNeF1-r-QXB4RWxFRi0wQVE/edit>>. Acesso em: 29 maio 2015

DECLARAÇÃO de Compromisso de Puerto España. In: CÚPULA DAS AMÉRICAS. 5, 2009, Puerto España. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/V\\_Summit/decl\\_comm\\_pos\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/V_Summit/decl_comm_pos_pt.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2015

DECLARAÇÃO de Manágua. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. 7, 2006, Manágua. Disponível em:  
<<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=Y2RtYW1lcmljYXMub3JnfG1haW58Z3g6NzQwZGJIZWE4ZmM3NDdhMw>>. Acesso em: 20 maio 2015

DECLARAÇÃO de Manaus. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. 4, 2000, Manaus. Disponível em:  
<<https://docs.google.com/document/d/1dzj3QpV4oOj5gFC5Cw-ZSbJcOAVyRT-2POhD1tpd8ak/edit>>. Acesso em 19 maio 2015

DECLARAÇÃO de Mar del Plata. In: CÚPULA DAS AMÉRICAS. 4, 2005, Mar Del Plata. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/iv\\_summit/iv\\_summit\\_dec\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/iv_summit/iv_summit_dec_pt.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2015

DECLARAÇÃO de Miami. In: CÚPULA DAS AMÉRICAS. 1, 1994, Miami. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/i\\_summit/i\\_summit\\_dec\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/i_summit/i_summit_dec_pt.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2015

DECLARAÇÃO de Punta del Este. 2012. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. 10, 2012, Punta del Este. Disponível em:<<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=Y2RtYW1lcmljYXMub3JnfG1haW58Z3g6MWEwNDI5MjdhNWYzYjcyZg>>. Acesso em: 21 maio 2015.

DECLARAÇÃO de Quebec. In: CÚPULA DAS AMÉRICAS. 3, 2001, Quebec. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/iii\\_summit/iii\\_summit\\_dec\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_dec_pt.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2015

DECLARAÇÃO de Quito. 6, 2004, Quito. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/panels/vi\\_meeting\\_defense\\_americas/declaracion\\_quito\\_esp.pdf](http://www.summit-americas.org/panels/vi_meeting_defense_americas/declaracion_quito_esp.pdf)>. Acesso em: 19 maio 2015

DECLARAÇÃO de San Carlos de Bariloche. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. 2, 1996, Bariloche. Disponível em:

<<http://www.cdmamericas.org/conferences/ii-cdma---bariloche>>. Acesso em: 19 maio 2015

DECLARAÇÃO de Santa Cruz de la Sierra. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. 9, 2010, Santa Cruz de la Sierra. Disponível em: <<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=Y2RtYW1lcmljYXMuMub3JnfG1haW58Z3g6ODZkNGM1Zjg1ZTBjNmRi>>. Acesso em: 21 maio 2015

DECLARAÇÃO de Santiago de Chile. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. 5, 2002, Santiago. Disponível em: <<https://docs.google.com/document/d/1o0QizdEbMsRMw0JMjACVSHGUi0WujTmseBXOru9lGls/edit>>. Acesso em: 19 maio 2015

DECLARAÇÃO de Santiago.. 2, 1998, Santiago. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/ii\\_summit/ii\\_summit\\_dec\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_dec_pt.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2015

DIAMINT, Rut. Reforma de las instituciones de seguridad en las Américas. Organización de los Estados Americanos, 1999.

DULCI, Tereza Maria Spyer. **As Conferências Pan-Americanas: identidades, união aduaneira e arbitragem (1889 a 1928)**. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em História Social) – Departamento de Historia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Orientadora: Maria Ligia Coelho Prado. São Paulo, 2008.

ECUADOR. **Constitución del Ecuador**. 2008.

ECUADOR. **Ley de Seguridad Nacional**. 1979. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d0000285.htm>>. Acesso em: 25 fev 2016

ECUADOR. Ministerio de Coordinación de Seguridad. **Plan Nacional de Seguridad Integral**. Quito, 2011. Disponível em: <[http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01\\_Plan\\_Seguridad\\_Integral\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2015

ECUADOR. Presidencia del Congreso Nacional. **Ley Organica de la Defensa Nacional**. Quito, 2007. Disponível em: <[http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_LA\\_DEFENSA\\_NACIONAL.pdf](http://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/LEY_ORGANICA_DE_LA_DEFENSA_NACIONAL.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2015

EL SALVADOR. Texto da denúncia ao Pacto de Bogotá. San Salvador, 1973. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-42.html#9>>. Acesso em 14 ago. 2015

ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA: Pensamento Brasileiro em Defesa, 2012, São Paulo.

FUCCILLE, Alexandre. Conselho De Defesa Sul-Americano (CDS): Balanço e Perspectivas. IX Encontro ABCP: 1964-2014 autoritarismo, democracia e direitos humanos. Brasília, 2014.

GALLEGOS, Bertha García. ¿Buscando Ideas Prácticas para ocupar a los Militares en la Seguridad Interior y Ciudadana? IN: **El Concepto y las Relaciones Multilaterales de**

**Seguridad y Defensa en el Contexto de la Unasur.** Alda Mejías, Sonia; Gómez Ricaurte, Verónica (Editoras). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – Uned. Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. 2012.

GARCEZ, Bruno. Brasil quer conselho de defesa sul-americano até fim do ano, diz Jobim. **BBC Brasil**, Washington, 2008. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080321\\_jobimconselhodefesabg.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080321_jobimconselhodefesabg.shtml)>. Acesso em: 05 jan. 2016

GAVIRIA, César. “Discurso I Conferencia Regional sobre Medidas de Confianza Mutua”. En: *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 10, No. 4, octubre-diciembre. FLACSO-Chile. Santiago, 1995.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estud. av.**, São Paulo , v. 16, n. 46, p. 85-104, Dec. 2002 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142002000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000300007&lng=en&nrm=iso)>. access on 28 Aug. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142002000300007>.

HIRST, Monica. Understanding Brazil-United States relations: Contemporary history, current complexities and prospects for the 21st. century. Brasília: FUNAG, 2013.

JARDIM, Claudia. Colômbia diz que ficará fora de Conselho de Defesa Sul-americano. **BBC Brasil**, Caracas, 2008. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/05/080521\\_conselhodefesa\\_cj\\_ac.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/05/080521_conselhodefesa_cj_ac.shtml)>. Acesso em: 05 jan. 2016.

JARDIM, Claudia. Conselho de defesa não prevê ação militar em conflitos, diz Jobim. **BBC Brasil**, Caracas, 2008. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/04/080415\\_jobimvenezuela\\_cj\\_ac.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/04/080415_jobimvenezuela_cj_ac.shtml)>. Acesso em: 05 jan. 2016.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. **Reseña Histórica**. Disponível em: <<http://www.jid.org/quienes-somos/resena-historica-de-la-sede-de-la-jid>>. Acesso em: 27 maio 2015

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFENSA. **Estatuto da Junta Interamericana de Defesa**. AG/RES. 1 (XXXII-E/06). Washington, 2006. Disponível em:<[https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ\\_oK0EwTkhGUVNDSVNsdmc/edit](https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwTkhGUVNDSVNsdmc/edit)>. Acesso em: 27 maio 2015

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 167-201, dez. 2013.

LOPEZ, Ernesto. Argentina: um longo caminho rumo ao controle civil sobre os militares. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis (Org). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2007.

LOPEZ, Ernesto. Nova problemática de segurança e “novas ameaças”. IN: SOARES, Samuel Alves, MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.) **Novas ameaças: dimensões e perspectivas: desafios para cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. Prefácio Octavio Ianni. São Paulo: Sicurezza, 2003.

MANDATOS decorrentes da Sexta Cúpula das Américas. In: CÚPULA DAS AMÉRICAS. 6, 2012, Cartagena das Índias. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandates\\_sc\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/mandates_sc_pt.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2015

MANDATOS para a Ação. In: CÚPULA DAS AMÉRICAS. 7, 2015, Cidade do Panamá. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/vii/docs/JSWG-MandatosAccion\\_POR-FINAL.pdf](http://www.summit-americas.org/vii/docs/JSWG-MandatosAccion_POR-FINAL.pdf)>. Acesso em: 29 maio 2015

MARTINEZ, Elias David Morales; LYRA, Mariana P. O. de. O Processo de Dessecuritização do Narcotráfico na Unasul. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 661-691, ago. 2015.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na lei: As forças armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 41-57, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v25n73/v25n73a03.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2016

MCNAMARA, Robert. **Essência da Segurança**. 1968.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Breve Panorama de Segurança na América do Sul. IN: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3075/1/Livro\\_O%20Brasil%20e%20a%20seguran%C3%A7a%20no%20seu%20entorno%20estrat%C3%A9gico\\_Am%C3%A9rica%20do%20Sul%20e%20Atl%C3%A2ntico%20Sul.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3075/1/Livro_O%20Brasil%20e%20a%20seguran%C3%A7a%20no%20seu%20entorno%20estrat%C3%A9gico_Am%C3%A9rica%20do%20Sul%20e%20Atl%C3%A2ntico%20Sul.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2016

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul**. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

MEJÍAS, Sonia Alda. **La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina**. DT N° 36/2008. Real Instituto Elcano. 2008. Disponível em: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/Elcano\\_es/Zonas\\_es/DT36-2008#.VNI6tGK9KK2](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/DT36-2008#.VNI6tGK9KK2)>. Acesso em: 05 nov. 2015

MENDES, Ricardo Antonio Souza. Ditaduras civil-militares no Cone Sul e a Doutrina de Segurança Nacional – algumas considerações sobre a Historiografia. **Revista Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 5, n.10, jul./dez. 2013. p. 06 - 38. Disponível em: <<http://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/viewFile/2175180305102013006/2835>>. Acesso em: 24 jan. 2016

MERCADO COMUM DO SUL. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/pt/mercosul/mercosul.html>>.

Acesso em: 29 fev. 2016

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações**. Brasília: Funag, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD). **Relatório Regional de Desenvolvimento Humano 2013-2014**: Segurança cidadã com rosto humano: diagnóstico e propostas para a América Latina. 2013. Disponível em: <[http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/Resumen%20IDH%20portugues\\_completo\\_.pdf](http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/Resumen%20IDH%20portugues_completo_.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2016

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana. **Aurora**, Marília, v. 5, p. 68-79, 2009.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. **Segurança humana**: avanços e desafios na política internacional. Campinas, 2011. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

ORGANISMO PARA PROSCRIÇÃO DAS ARMAS NUCLEARES NA AMÉRICA LATINA. **Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina**. Cidade do México: 1967. Disponível em : <[http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2011/03/tlatelolco\\_portugues.pdf](http://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2011/03/tlatelolco_portugues.pdf)>. Acesso em: 2 jul. 2015

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe da Comissão Independente sobre Questões de Desarme e Segurança. **A/CN10/38**. 1983.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Resolução 1123**: Cooperação para a Segurança Hemisférica. 1991. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/AGRES1123P.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2015

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Resolução 1180**: Cooperação para a Segurança Hemisférica. 1992. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/AGRES1180P.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2015

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Resolução 1179**: Cooperação para Segurança e o Desenvolvimento no Hemisfério – Contribuições regionais à Segurança global. 1992. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docres1353.asp>>. Acesso em: 08 jul. 2015

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Resolução 1744**: Cooperação para a Segurança no Hemisfério. 2000b. Disponível: <[www.oas.org/csh/portuguese/documentos/ag01774.doc](http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/ag01774.doc)>. Acesso em: 08 jul. 2015

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Resolução AG/RES. 1353 (XXV-O/95)**: Cooperação para a Segurança Hemisférica. 1995.  
ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Resolução AG/RES. 1501 (XXVII-O/97): Solidariedade Global em Assuntos Hemisféricos. 1997**. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docres1501.asp>>. Acesso em: 08 jul. 2015

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da OEA**. 1948. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/port/tratados_A41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm)>. Acesso em: 08 mai 2015

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Permanente. Comissão de Segurança Hemisférica. **A Organização dos Estados Americanos e a Junta Interamericana de Defesa**. OEA/Ser.G. CP/CSH-264/00 rev. 1. 2000a. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/novosdoc%20oea%20e%20jid.asp>>. Acesso em: 12 fev. 2016

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Permanente. Comissão de Segurança Hemisférica. **Questionário Sobre Novos Enfoques da Segurança Hemisférica**. 2001a. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp09378p09.doc>>. Acesso em: 27 ago. 2015

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Banff**. 2008.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Aportes a un nuevo concepto de seguridad hemisférica**: seguridad cooperativa. 1993. Documento preparado pelo presidente da Comissão Especial sobre Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos, o embaixador Hernán M. Patiño Mayer.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de São Salvador sobre Medidas de Fomento da Confiança e da Segurança**. San Salvador, 1998. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/mfcdeclsans.asp>>. Acesso em: 27 ago. 2015

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração sobre Segurança nas Américas**. Cidade do México: 2003. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/CES/documentos/CE00352P01.doc>>. Acesso em: 27 ago. 2015

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaración de Bridgetown**: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica. Bridgetown, 2002. Disponível em: <[http://www.oas.org/xxxiiiga/espanol/documentos/docs\\_esp/agcgdoc15\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm)>. Acesso em: 27 maio 2015

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Plano de Ação da II Cúpula das Américas**. Cartagena, 1998. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/ii\\_summit/ii\\_summit\\_poa\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/ii_summit/ii_summit_poa_pt.pdf)>. Acesso em: 03 jul. 2015

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Plano de Ação da III Cúpula das Américas**. Québec, 2001b. Disponível em: <[http://www.summit-americas.org/iii\\_summit/iii\\_summit\\_poa\\_pt.pdf](http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_poa_pt.pdf)>. Acesso em 03 jul. 2015

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Princípios de Williamsburg**. 1995.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo de Reformas à Carta da OEA: Protocolo de Cartagena. 1985**. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/novosdocsolcpacf.asp>>. Acesso em: 07 jul. 2015

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo de Reformas ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca**. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29\(1\).html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29(1).html)>. Acesso em: 27 ago. 2015

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Secretaria Geral. **Análise das respostas dos Estados membros ao Questionário sobre os Novos Enfoques da segurança hemisférica**. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/spanish/documentos/cp10315s04.doc>>. Acesso em 08 jul. 2015

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Tratado Americano de Soluciones Pacíficas "Pacto De Bogotá"**. 1948. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>>. Acesso em 19 maio 2015

OROZCO, Gabriel. El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, núm. 72, p. 161-180. Fundación CIDOB, 2006.

PAGLIARI, Graciela De Conti. Segurança na América do Sul: problemas e atores.. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online**. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP, 2011.

PASTOR, Jaime. Sociología Histórica y Relaciones Internacionales. Apuntes para un balance. **Revista Académica de Relaciones Internacionales**, Núm. 5, Novembro de 2006.

PEDROSO, Carolina Silva. **Os projetos regionais de Brasil e Venezuela para América do Sul nos anos Lula da Silva (2003-2010)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2014.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. **Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)**. Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/1127-Diplomacia\\_e\\_politica\\_de\\_defesa.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1127-Diplomacia_e_politica_de_defesa.pdf)> Acesso em: 14 out. 2015

PRINCÍPIOS de Williamsburg. 1995. In: CONFERÊNCIA DE MINISTROS DE DEFESA DAS AMÉRICAS. 1, 1995, Williamsburg. Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/d00001b8.htm>>. Acesso em: 19 maio 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano**. 1994.

RIVAS GAMBOA, Angela. Una década de políticas de Seguridad Ciudadana en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia, 2003. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>> Acesso em: 19 jan 2016

ROJAS ARAVENA, Francisco. **América Latina y la seguridad internacional: contribuciones y desafíos para el siglo XXI**. Organización de los Estados Americanos. 1999.

ROTHSCHILD, Emma. What Is Security? *Daedalus*, v. 124, n. 3, p. 53-98, Summer 1995.

ROUQUIÉ, Alain. **O Estado Militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Alfa-Ômega, 1984.

SAIN, Marcelo Fabián. Novos horizontes, novos problemas: As Forças Armadas argentinas frente às “novas ameaças” (1990-2001). IN: SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). **Novas ameaças: dimensões e perspectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

SAINT PIERRE, Héctor Luís; SILVA, Diego Lopes da. Percepções de Segurança Regional no Âmbito da UNASUL: O Conselho Sul-Americano de Defesa. In: Luis Fernando Ayerbe. (Org.). **Territorialidades e Entrecruzamentos Geopolíticos na América Latina**. 1ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, v. 1, p. 220-244.

SAINT-PIERRE, H. L. ; DONADELLI, L. M. (2014). El involucramiento de policía y militares a nivel internacional: El empleo de las Fuerzas Armadas en asuntos internos. In: Günther Maihold; Stefan Jost. (Org.). **El narcotráfico y su combate: sus efectos sobre las relaciones internacionales**. 1ed.: Konrad Adenauer Stiftung, 2014, v. , p. 59-75.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. "Defesa" ou "segurança"?: reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 407-433, Dec. 2011 .

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. As “Novas Ameaças” às Democracias Latinoamericanas: Uma Abordagem teórico conceitual. IN: Eliezer Riso de Oliveira: **Segurança & Defesa Nacional**. Da competição à cooperação regional. SP: Ed. Memorial de América Latina, 2007.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. Real Instituto Elcano. DT 50/2009 - 07/10/2009. 2009. Disponível em: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009#\\_ftn26](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009#_ftn26)>. Acesso em: 25 nov. 2015

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Reconceitualizando “novas ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa. IN: SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). **Novas ameaças: dimensões e perspectivas: desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292014000100022&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000100022&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 05 jan. 2016.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; SILVA, Diego Lopes da. A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa. IN: Winand, Érica. **Relações Internacionais: Olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2009.

SERBIN, Andrés. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2010.

SIBILLA, Gustavo. Modelo argentino de modernización del Sistema de Defensa. In: CEVALLOS, Javier Ponce (compilador). Modernización de ministerios de Defensa. Cuadernos de Defensa n° 1. Quito: Imprefepp, 2010.

STELLA, Marco Dalla. **L'UNASUR e l'integrazione regionale in America del Sud**. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Curso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali Comparate, Università Ca'Foscari Venezia, Veneza, 2012.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL: cooperação e balanceamento como estratégias de autoajuda. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.

TIBILETTI, Luis. Identidades estratégicas en los países de UNASUR y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana. **Revista Brasileira de Estudos Defesa**. ano 1, n° 1, jul./dez. 2014, p. 13-37. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbed/article/viewFile/39237/30867>>. Acesso em: 08 jan. 2016

TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA. 1947. Disponível em: <<http://www.oas.org/CSH/portuguese/novosdocsegcolect.asp#5>>. Acesso em: 18 maio 2015

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. **Relatório Preliminar do CEED ao Conselho de Defesa Sul-Americano sobre os Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na Região Sul-Americana**. 2011. Disponível em: <[http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-INFORME\\_CONCEPTOS\\_SEG\\_DEF.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2015

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. Santiago, 2008.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. **Plan de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano**. 2012a. Disponível em: <[http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes\\_de\\_Trabajo/Plan\\_de\\_Trabajo\\_Ceed\\_2012.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes_de_Trabajo/Plan_de_Trabajo_Ceed_2012.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2015

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. **Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa a la VI Reunion Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS**. 2012b. Disponível em: <[http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Informe\\_Ceed\\_VI\\_INST\\_EJEC\\_ASUNCION\\_2012.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Informe_Ceed_VI_INST_EJEC_ASUNCION_2012.pdf)>. Acesso em: 07 dez. 2015

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. **Informe del Director del Centro de Estudios**

**Estratégicos de Defensa a la VII Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).** 2012c. Disponible em:

<[http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_DIRECTOR_CEED_CDS_LIMA_DIC_2012.pdf)

Downloads/INFORME\_DIRECTOR\_CEED\_CDS\_LIMA\_DIC\_2012.pdf>. Acceso em: 07 dez. 2015

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. **UNASUR y la Cooperación en la lucha contra el**

**Crimen Organizado Transnacional y los Delitos Transfronterizos.** 2012e. Disponible em:

<[http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN\\_ORGANIZADO.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf)>. Acceso

em: 08 dez. 2015

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. **Informe de Avance a Diciembre 2012 sobre Conceptos e Institucionalidad de Seguridad y Defensa, Amenazas, Factores de Riesgo y Desafíos del Consejo de Defensa Suramericano.** 2012d. Disponible em:

<[http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Informe_avance_conc_seg_def_2012_lima.pdf)

Downloads/Informe\_avance\_conc\_seg\_def\_2012\_lima.pdf>. Acceso em: 17 nov. 2015

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. **Plan de Trabajo de CEED – CDS.** 2013. Disponible em:

<[http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/03-Planes_de_Trabajo/Plan_de_Trabajo_CEED_2013.pdf)

Planes\_de\_Trabajo/Plan\_de\_Trabajo\_CEED\_2013.pdf>. Acceso em: 17 nov. 2015

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Consejo de Defensa Suramericano. Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa. **VII Informe del Director del CEED a la I reunión extraordinaria del consejo directivo.** 2015. Disponible em:

<<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/VII-INFORME-DIRECTOR.pdf>> Acceso em: 07 dez. 2015

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Objetivos Específicos. Disponible em:

<<http://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos>>. Acceso em: 29 fev. 2016

UNITED NATIONS (UN). Secretary-General. **Concepts of Security.** New York, 1986.

UNITED NATIONS. United Nations Office on Drugs and Crime. **Global Study on Homicide.** Vienna, 2013. Disponible em :

<[https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)>. Acceso em: 25 nov. 2015

VALDÉS, Jorge Alberto Tapia. **El terrorismo de Estado:** la doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur. México (DF): Editorial Nueva Imagen, 1980

VENEZUELA. Asamblea Nacional. **Ley Organica de Seguridad de la Nación.** N° 37.594. 2002.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.** 1999.

VENEZUELA. **Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.** 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, Dec. 2007 .

VILLA, R. A. D. . **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. 1ed. ed. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999. v. 1. 243p .

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1979.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. O legado da transição na agenda democrática para a defesa: Os casos brasileiro e argentino. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis (Org). **Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2007.

WOLFERS, Arnold. "National Security" as an Ambiguous Symbol. **Political Science Quarterly**, Vol. 67, No. 4. (Dec., 1952), pp. 481-502.