

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA JOÃO CARLOS KÜSTER MAIA

A JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA NO CONTEXTO POLÍTICO-
ESTRATÉGICO DO SÉCULO XXI:

o relacionamento com temas de interesse do Brasil

Rio de Janeiro

2013

CMG JOÃO CARLOS KÜSTER MAIA

A JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA NO CONTEXTO POLÍTICO-
ESTRATÉGICO DO SÉCULO XXI:
o relacionamento com temas de interesse do Brasil

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) Francisco Eduardo Alves de Almeida

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2013

Dedico a meus amados filhos
como incentivo à pesquisa, pois
que é caminho venturoso para o
engrandecimento pessoal.

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos familiares, pelo carinho e compreensão.

À Doutora Dulce Maria Filgueira de Almeida, pelo incentivo, ensinamentos e orientações.

Ao Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis, pela confiança e apoio.

Ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Eduardo Alves de Almeida, meu orientador, pelo profissionalismo e paciência, ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Cláudio Marin Rodrigues, pela atenção e aconselhamentos.

À Biblioteca da Escola de Guerra Naval um agradecimento especial, pela valiosa colaboração para esta pesquisa.

RESUMO

Ao estudar a Junta Interamericana de Defesa no contexto político-estratégico do século XXI, buscou-se analisar a legitimidade, a eficácia e a efetividade do seu assessoramento, nos temas de defesa de interesse do Brasil no contexto político-estratégico do século XXI. Reconhece-se a relevância do estudo, considerando os principais argumentos que justificaram a criação e manutenção da Junta até os dias de hoje, notadamente com base em sua missão de preparar os Estados membros para a defesa do hemisfério. A investigação teve como delineamento a pesquisa documental, por meio de uma abordagem qualitativa e de natureza descritiva. Os conceitos desenvolvidos ao longo do trabalho foram amparados pelo referencial teórico extraído de autores da Geopolítica e fundamentados nos documentos legais pertinentes ao objeto do estudo. Os principais resultados indicam que as transformações e as novas ameaças no sistema internacional motivaram a modernização da Junta Interamericana de Defesa. Neste particular, a participação do Brasil ocorreu de forma discreta, apesar da legitimidade da entidade. Em referência à eficácia e efetividade da atuação da Junta, destaca-se o assessoramento técnico em caso de desastres naturais e de ameaças multidimensionais, tendo o Brasil colaborado com essas ações, sobretudo no serviço de desminagem. Todavia, constatou-se não haver demandas de assessoramento do Brasil em assuntos de seu interesse, o que, possivelmente, precisa ser reavaliado na atuação do Estado brasileiro. Conclui-se que, considerando os objetivos nacionais de defesa do Estado brasileiro, é imperativo que o Brasil envide esforços no sentido de ser mais atuante na Junta Interamericana de Defesa, inclusive, como mecanismo de projeção no sistema internacional no contexto multipolar do século XXI.

Palavras-chave: Junta Interamericana de Defesa. Brasil. Defesa. Legitimidade. Eficácia. Efetividade.

ABSTRACT

By studying the Inter-American Defense Board in the political-strategic context of twenty-first century, this monograph sought to examine the legitimacy, efficiency and effectiveness of its assistance, especially with respect to Brazilian's defense objectives. It recognizes the relevance of the study, considering the main arguments that justified the creation and maintenance of the Board until the present day, notably based on its mission to prepare the member States for the defense of the hemisphere. The delineation of the investigation has been a documentary research through a qualitative and descriptive vision its approach. The concepts developed throughout the work were supported by the theoretical works of Geopolitics authors and grounded in legal documents relevant to the object of study. The main results indicate that the changes and new threats in the international system led to the modernization of the Board. In particular, the participation of Brazil has taken place discreetly, despite the legitimacy of the entity. In reference to the efficiency and effectiveness of the performance of the Board, there has been the technical assistance in case of natural disasters and multidimensional threats, with Brazil having collaborated with such actions, especially in the mine clearance. However, we found no demands from Brazil in topics of interest, which possibly need to be reassessed in the performance of the Brazilian state. We conclude that, considering the national defense objectives of the Brazilian State, it is imperative that Brazil make efforts to be more active in the Inter-American Defense Board, specially as a projection mechanism in the international system in the multipolar context of the twenty-first century.

Keywords: Inter-American Defense Board. Brazil. Defense. Legitimacy. Efficiency. Effectiveness.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AICMA -	Ação Integral Contra as Minas Antipessoal
ALALC -	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
BASIC -	Brasil, África do Sul, Índia, e China
BRICS -	Brazil, Russia, India, China and South Africa
CAD-Sul -	Curso Avançado de Defesa Sul-Americano
CALC -	Cúpula da América Latina e do Caribe
CDS -	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEED -	Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CID -	Colégio Interamericano de Defesa
END -	Estratégia Nacional de Defesa
EUA -	Estados Unidos da América
IADB -	Inter-American Defense Board
IBAS -	Índia, Brasil e África do Sul
JID -	Junta Interamericana de Defesa
LBDN -	Livro Branco de Defesa Nacional
MARMINAS -	Missão de Assistência para Remoção de Minas na América do Sul
MERCOSUL -	Mercado Comum do Sul
MFCS -	Medidas de Fomento da Confiança e Segurança
OAS -	Organization of American States
OEA -	Organização dos Estados Americanos
ONU -	Organização das Nações Unidas
OPA -	Operação Pan-Americana
PDN -	Política de Defesa Nacional
PND -	Política Nacional de Defesa
RSC	Regional Security Complex
SID -	Sistema Interamericano de Defesa
SSA -	Subsecretaria de Serviços de Assessoramento
SSAC -	Subsecretaria de Serviços Administrativos e Conferências
TIAR -	Tratado Internacional de Assistência Recíproca

UNASUL -	União das Nações Sul-Americanas
UNASUR -	Unión de Naciones Suramericanas
URSS -	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USA -	United States of America
WTO -	World Trade Organization
ZOPACAS -	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Organograma da Estrutura da Junta Interamericana de Defesa.....	40
Quadro 1 -	Relação de documentos analisados.....	87

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto de estudo a Junta Interamericana de Defesa (JID)¹, que é sediada em Washington DC, Estados Unidos da América (EUA), onde é denominada *Inter-American Defense Board* (IADB). Considerando a sua natureza, a JID é uma das organizações mais antigas do mundo, o que contribui para justificar a relevância da escolha da temática para estudo.

Atualmente a JID é composta por 27 Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), a saber: Antígua e Barbuda, Argentina, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, EUA, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os Estados não-participantes, ainda que sejam Estados membros da OEA, são: Bahamas, Dominica, Grenada, Santa Lúcia, San Kitts e Nevis, São Vicente e Granadinas e Costa Rica. Além disso, funcionam como observadores permanentes os seguintes países: Espanha, China, Dinamarca, Holanda e França (IADB, 2013a).

Tendo completado setenta anos de existência em 2012, visto que foi criada oficialmente em 30 de março de 1942, por ocasião da Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas², a JID tinha o propósito inicial de “preparar os Estados membros para a defesa do continente e recomendar as medidas para

1

Também será chamada, ao longo do trabalho, pela denominação “Junta”.

2

As Reuniões de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas tiveram início no ano de 1939, em conformidade com os Acordos aprovados na Conferência Interamericana de Consolidação da Paz, em Buenos Aires, Argentina, 1936, e na Oitava Conferência Internacional Americana, realizada na cidade de Lima, Peru, em 1938 (OEA, 2013).

este fim” (RBJID, 2013, n.p.³)⁴, por meio do desenvolvimento de temas e estudos, que envolviam a segurança hemisférica.

Deve-se ressaltar, neste ponto, que o sentido de preparação para a defesa dos Estados membros americanos, iniciado ainda no transcurso da 2ª Guerra Mundial (1939-1945), estendeu-se para o período subsequente e teve sustentação no contexto político-estratégico reinante em meados do século XX, ou seja, no período da Guerra Fria (1947-1989)⁵, quando os EUA disputavam a hegemonia mundial com a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O entendimento de defesa, naquela iniciativa, correspondia à adoção de medidas que assegurassem uma proteção a qualquer movimento expansionista da outra superpotência no continente americano.

Cabe, ainda, destacar na política externa norte-americana para o enfrentamento da situação, os seguintes mecanismos adaptados ao cenário bipolar da Guerra Fria, iniciados em 1947: o lançamento da Doutrina Truman⁶; do Plano Marshall⁷; e a assinatura do Tratado Internacional de Assistência Recíproca (TIAR)⁸.

3

As letras n.p., dentro dos parênteses, referem-se a “não paginação”, isto é, o documento não é paginado.

4

<http://www.rbjid.com/juntainteramericana.asp>.

5

Nye Jr. (2009) considera que a Guerra Fria durou quatro décadas, de 1947 a 1989.

6

Refere-se a uma abordagem ideológica de contenção do poderio soviético e da ideologia comunista, que tinha como justificativa “a necessidade de proteger os povos livres em toda parte”, apresentada pelo presidente norte-americano Harry S Truman (1945 a 1953), em 12 de junho de 1947 (NYE JR., 2009, p.152).

7

Plano apresentado pelo Secretário de Estado dos EUA, George Marshall, em junho de 1947, que consistia num auxílio econômico aos países da Europa (NYE JR., 2009).

8

Trata-se de um pacto de segurança e defesa coletiva, que estabelece um acordo de assistência militar mútua multilateral, ou seja, um ataque contra um dos membros seria considerado como um ataque contra todos (PAGLIAI, 2006).

Contudo, com o fim da força militar do bloco soviético⁹, que ocorreu como resultado da Glasnost¹⁰ e da Perestroika¹¹, a bipolaridade mundial se dissipou, subsistindo novas necessidades decorrentes de um mundo globalizado econômica e politicamente. Naquele momento, a supremacia dos EUA ficou evidente no hemisfério ocidental, tanto no âmbito político, quanto econômico e militar. No que concerne às ameaças, aquelas de característica militar convencional perderam força, abrindo espaço para as novas ameaças¹², com difícil mapeamento para o Estado hegemônico.

A partir da queda do Muro de Berlim em 1989, molda-se uma conjuntura internacional distinta, na qual tem lugar outras vulnerabilidades, bem como as consequentes adequações das medidas de proteção e defesa às novas ameaças. Problemas, como tráfico de drogas, narco-guerrilha, terrorismo, degradação ambiental, proliferação de armas e violações de direitos humanos, intensificaram-se (RBJID, 2013). Tratam-se, portanto, de “ameaças multi-dimensionais”¹³, que dizem respeito à constituição de situações de insegurança, isto é,

9

Representado pela extinção do Pacto de Varsóvia, em 31 de março de 1991 (BARSA, 2001).

10

Significa a política de abertura democrática que se refletiu, sobretudo no campo da informação, realizada na antiga URSS, a partir de 1985, pelo governo de Mikhail Gorbatchev. A tradução do vocábulo, do russo para o português, é transparência (BARSA, 2001).

11

Consiste na proposta de reforma política e financeira da ex-URSS feita Leonid Brezhnev em 1979, e realizada por Mikhail Gorbatchev a partir de 1985. A tradução do vocábulo, do russo para o português, é reestruturação (BARSA, 2001).

12

Conforme a Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003 (OEA/Ser.K/XXXVIII), as novas ameaças são definidas como: terrorismo, crime organizado transnacional, ataques à segurança cibernética, dentre outras (OEA, 2003).

13

A JID utiliza o termo “ameaças multi-dimensionais” para fazer referência aos impactos negativos que os problemas, como tráfico de drogas, narco-guerrilha, terrorismo, degradação ambiental, proliferação de armas e violações de direitos humanos, acarretam à segurança dos Estados do continente americano (RBJID, 2013).

possíveis ocorrências de atos imprevisíveis e de limitado domínio, que passam a inquietar as lideranças no mundo e, em particular, no continente americano.

No caso do Brasil, são pertinentes alguns comentários sobre a Política Nacional de Defesa (PND), que substituirá a Política de Defesa Nacional (PDN) em vigor¹⁴. De acordo com Jungmann (2010), o conjunto de documentos compostos pela PND, Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)¹⁵, constitui importante marco legal para a defesa nacional no Brasil e demonstra que, nas palavras do autor, “trata-se de um novo período que marcou definitivamente o processo de formação de um novo papel para as Forças Armadas.” (JUNGMANN, 2010, p. 478). É válido salientar que, com base na Lei Complementar n. 136, de 25 de agosto de 2010, o Poder Executivo encaminhará para apreciação do Congresso Nacional os documentos supramencionados de quatro em quatro anos, a partir do ano de 2012. Com isso, podemos inferir que esta periodicidade favorece a atualização dos mesmos com ênfase nas prioridades e destinações orçamentárias, cabendo ainda frisar que ao ser aprovado por meio de Decreto Legislativo, tais documentos passam a gozar de maior legitimidade. Entendida aqui conforme seu sentido específico, a legitimidade consiste na busca do consenso nas relações de poder no âmbito do Estado (BOBBIO, 1998).

A PND se constitui como documento fulcral para o planejamento de ações visando à defesa nacional, a serem coordenadas pelo Ministério da Defesa. Tal política volta-

14

Aprovada por meio do Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005. Por oportuno, a proposta de atualização desse documento, em trâmite no Congresso Nacional, foi aprovada no Senado Federal em 20/03/2013, e seguiu para apreciação pela Câmara dos Deputados. Dentre outras modificações, altera a terminologia de “Política de Defesa Nacional” para “Política Nacional de Defesa”, razão pela qual adotaremos o termo Política Nacional de Defesa (PND).

15

Os documentos – Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional – encontram-se em apreciação no Congresso Nacional até a data de elaboração deste trabalho.

se para ameaças externas, estabelecendo objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todos os segmentos do Poder Nacional (BRASIL, 2012c).

À luz dessas considerações e diante do novo cenário que passou a ser desenhado durante a primeira década do século XXI, no que concerne à JID e sua relação com o Brasil, o estudo teve por objetivo geral investigar a legitimidade, a eficácia e a efetividade do assessoramento da Junta, nos temas de defesa de interesse do Brasil no contexto político-estratégico do século XXI. Neste particular, quando tratamos de relação com o Brasil, a referência maior é a PND, e ao mencionarmos o contexto político-estratégico do século XXI, a ênfase é no período compreendido entre 2006 e 2012, no qual a JID atua como entidade da OEA.

Nesse sentido, tendo como referência os documentos de criação da JID, seu Estatuto, após a reestruturação, os relatórios anuais, a partir de 2006, bem como os documentos oficiais do Ministério de Defesa do Brasil, a investigação buscou os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar e analisar a JID na sua concepção inicial, tendo por base a legitimidade daquela entidade no contexto político-estratégico característico do correspondente período do século XX (Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria);
- b) avaliar a atuação da JID junto aos Estados membros no século XXI, após o estatuto que reestruturou e reordenou as prioridades daquela entidade, no que concerne às vulnerabilidades, ameaças, atores e polos de poder; e vislumbrando, neste âmbito, a eficácia e efetividade do assessoramento daquela entidade; e
- c) identificar e analisar a eficácia e efetividade do assessoramento da JID junto ao Brasil, considerando os objetivos de defesa do Estado brasileiro, as perspectivas estratégicas do Brasil sobre segurança internacional, as orientações emanadas dos principais documentos que tratam de defesa e as manifestações proferidas pelo Ministro da Defesa sobre a postura do Brasil no cenário internacional.

Após atingir os objetivos específicos, esses serviram de base estruturante para a análise, no nível estratégico, necessária para a conquista do objetivo principal, definido como finalidade do estudo.

Os objetivos específicos foram desenvolvidos na forma de capítulos e foram atingidos com auxílio de documentação específica, e, ainda, de pronunciamentos de autoridades da área de defesa, em forma de textos.

A investigação teve como delineamento a pesquisa documental, por meio de uma abordagem qualitativa e de natureza descritiva. Para o objeto de estudo investigado, qual seja, a JID e a identificação dos temas de interesse do Brasil junto a esta entidade, foram cotejados os documentos coletados frente à bibliografia pertinente ao tema (levantamento bibliográfico).

Os documentos consultados, dentre outros, dizem respeito a resoluções, cartas, leis, atas, documentos oficiais sobre defesa e pronunciamentos do Ministro da Defesa do Brasil, que compreendiam, em seus resumos ou referenciais, assuntos que tratam da JID e do Brasil. É necessário mencionar que alguns documentos consultados constituem banco de dados da JID e do Ministério da Defesa, enquanto outros estão disponíveis nas páginas da Rede Mundial de Computadores (Internet).

Os documentos apresentados no APÊNDICE foram cotejados e explorados em termos de seus conteúdos, buscando-se identificar e analisar as funções precípua da JID no momento de sua criação e as mudanças ocorridas a partir de 2006, momento de sua reestruturação, bem como se as atividades desenvolvidas por aquele organismo internacional se coadunam ou não com as ações, objetivos e desafios do Estado brasileiro na área de defesa.

A análise dos dados se deu conforme etapas, mas serão apresentadas no texto de forma conjunta, isto é, articulada. Na primeira etapa, foram consultados e registrados os documentos pertinentes à JID. Tais fontes são constituídas por documentos de criação daquela

entidade; documento de reestruturação da mesma e, por fim, os relatórios anuais, a partir do momento de sua reestruturação (2006).

Na segunda etapa foram coletados os registros referentes ao Brasil, especificamente ao Ministério de Defesa brasileiro, vislumbrando-se, neste ínterim, os documentos oficiais, os pronunciamentos e intervenções do Ministro de Defesa do Brasil, a fim de evidenciar as relações entre os objetivos nacionais de defesa e a participação do Brasil na JID e, ainda, a presença de elementos que poderiam confrontar ou apoiar a presença naquela entidade.

Procurou-se seguir dois critérios durante a análise documental: (a) recorrência ou regularidade de ideias expressas nos textos e (b) divergência ou distinção de ideias expressas nos textos. Pode-se caracterizar esse tipo de análise como análise intertextual, na qual se buscou registrar e entender em profundidade o significado de cada elemento textual (ideia) considerada importante nos documentos analisados.

Para o empreendimento da análise, o quadro teórico foi constituído por autores como Aron (2002), ao tratar da temática da paz e das guerras entre os Estados, focalizando em suas análises o conceito de sistema internacional. As ideias de potência regional e complexo regional de segurança foram entendidas com a leitura de Buzan e Wæver (2007). As considerações geopolíticas, ao se estudar as relações internacionais regionais, foram pautadas no que foi escrito por Cohen (2009).

Bobbio (1998) e Chiavenato (2003), nas respectivas óticas, serviram como referência para a construção da definição de legitimidade. O conceito de eficácia foi extraído das obras de Bobbio (1998), Chiavenato (2003) e de publicação normativa da Marinha do Brasil (BRASIL, 2013a). Com referência ao termo efetividade, princípio da administração pública, mas que também é aplicado no direito internacional, trabalhos como o de Bobbio (1998) e Pagliai (2006) serviram como eixo para dar início à discussão teórica desse assunto.

A compreensão das ideias de risco, perigo e segurança, no ambiente social do pós-Guerra Fria, foi obtida com auxílio da leitura de Giddens (1991). No que se refere ao contexto político-estratégico do século XXI, às novas ameaças decorrentes das transformações no sistema internacional, aos novos atores que protagonizam as relações internacionais e às concepções estratégicas vigentes no cenário atual e prospectivo, as obras de Buzan e Waever (2003), Cervo e Bueno (2002) e Cohen (2009), e artigos de Pagliai (2006) e Reis (2013) foram norteadores para as análises empreendidas. Por fim, autores como Jungmann (2010) e Gama (2010), em livro sob a organização de Jobim et al (2010), Bueno (2012), Patriota (2012), Pereira (2012) e Vidigal (2012), em livro “A América do Sul e a Integração Regional”, auxiliaram na análise do caso brasileiro, especialmente nas discussões por eles realizadas sobre a segurança internacional e a inserção do Brasil nesse cenário.

A monografia apresenta sua estrutura em cinco partes, distribuídas em: Introdução; um capítulo em que se discute a concepção da JID no contexto político-estratégico do século XX; outro capítulo em que foi analisada a atuação da JID, à luz das suas atividades, no contexto político-estratégico do século XXI; o último capítulo de análise, em que são discutidos a integração regional, as perspectivas estratégicas e os objetivos de defesa do Estado brasileiro de modo a avaliar a participação do Brasil junto à JID e, por fim, as considerações finais, a título de conclusão. As apreciações no que concerne aos indicadores de legitimidade, eficácia e efetividade estão presentes ao longo do trabalho.

2 A JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA SOB O CONTEXTO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DO SÉC. XX

Este capítulo tem o propósito de identificar e analisar a JID na sua concepção inicial, considerando sua inserção no sistema internacional, tendo por base a legitimidade da Junta no contexto político-estratégico característico daquele período do século XX. Um sistema internacional, por sua vez, constitui-se por unidades políticas que se vinculam de maneira regular e que, em alguns casos, podem entrar em um conflito geral (ARON, 2002).

De igual maneira, pretende-se abordar as visões de autores e estudiosos sobre as questões geopolíticas e estratégicas que caracterizaram a condução das políticas internacionais nos séculos XX e XXI e que afetaram especialmente o continente americano.

Especificamente, trataremos da modernização e estrutura organizacional e ajustaremos o foco para o Sistema Interamericano de Defesa (SID) no qual a JID está inserida, a fim de vislumbrar as perspectivas para a defesa num ambiente mais restrito. O SID é formado por um conjunto de organismos, tratados, acordos, convenções, normas e leis, estabelecidos para contribuir na neutralização ou redução dos efeitos das ameaças, sendo composta por órgãos em nível nacional, subregional, regional ou hemisférico, de cooperação, e especializados. A JID, por seu turno, encontra-se inserida como um órgão regional ou hemisférico (JID, 2012b).

A fundamentação que dará suporte à análise, como já mencionado, baseia-se em registros de organismos internacionais, nos documentos institucionais da JID e do Estado Brasileiro, conforme disposto no APÊNDICE.

2.1 CONCEPÇÃO INICIAL E POSIÇÃO DA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DEFESA

Denominamos de concepção inicial da JID, a formação da primeira configuração apresentada por aquela Junta, antes de se tornar uma entidade da OEA. Como salientado anteriormente, a JID surgiu em 1942, tendo como principal finalidade a preparação de Estados membros para a defesa do continente americano, buscando a recomendação de medidas de segurança para a região (IADB, 2013b).

Com foco na finalidade da JID, é oportuno situá-la no sistema internacional, visto que parte de suas atribuições e atividades dizem respeito aos interesses e preocupações de Estados, que supostamente interagem e que fazem parte do cenário global.

Os elementos que constituíam as principais preocupações, discutidas pelos representantes dos Estados americanos nos mecanismos existentes no final da década de 30 e início da década de 40 do século XX, levaram a concepção de um organismo internacional com foco na área de defesa.

Na verdade, as ideias de união internacional e de criação de mecanismos destinados à defesa comum já haviam surgido com Simón Bolívar em 1826, ao convocar uma Assembleia, na qual participaram a Grande Colômbia¹⁶, México, Peru, Bolívia e Guatemala, semeando o Sistema Interamericano de Defesa (JID, 2012b).

De acordo com Bobbio (1998), ao interpretar legitimidade como um conceito que se ancora na ideia de aceitação e crença nos valores de uma instituição por meio do consenso e da convergência de interesses, pode-se inferir pelo anseio latente na Assembleia promovida

16

República fundada em 1819 por Simón Bolívar e Francisco Santander, incluía, preponderantemente, os seguintes países: Colômbia, Venezuela, Panamá e Equador (BARSA, 2001, p. 279).

por Simón Bolívar para tratar as questões de defesa de maneira coletiva e compartilhando interesses, que um mecanismo para esse fim já se mostra legítimo em sua concepção.

O relato de fatos e a evolução do pensamento no que diz respeito às estratégias de defesa, manifestado por ocasião de reuniões de ministros, ou por meio de declarações de líderes ou delegados dos governos, em qualquer tempo, nos permitem entender as motivações e as resistências encontradas para se tratar, de forma conjunta, assuntos sensíveis às políticas de defesa dos Estados membros. Assim, julgamos de grande relevância o relato que se segue, extraído na sua essência, do sítio da JID na internet, o qual descreve a gênese dessa organização internacional.

Os fóruns de discussão, conduzidos pelos predecessores imediatos dos componentes políticos que formam a conhecida OEA, modelaram e idealizaram a JID. A própria OEA adveio como parcela de um novo sistema de segurança coletiva, que retratava o ambiente da Segunda Guerra Mundial e que teria como organismo responsável pela preparação para a defesa coletiva, a JID. A ideia de a Junta ser um fórum útil para a troca de opiniões e perspectivas em tópicos relacionados com a área militar e promover uma cooperação mais estreita entre as forças armadas dos países do hemisfério, também era compartilhada pelos Estados membros (IADB, 2013b).

2.1.1 Antecedentes à Junta Interamericana de Defesa

Como marco inicial para a observação cronológica da questão em lide, podemos citar a Primeira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em 1939, realizada no Panamá para tratar de questões relacionadas com a defesa do hemisfério (IADB, 2013b).

A invasão alemã nos Países Baixos e na França provocou a preocupação dos Estados americanos de que a Alemanha poderia, fortuitamente, pleitear as colônias nas Américas pertencentes aos países invadidos. Isso desencadeou a necessidade de convocar a Segunda Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em 1940, na cidade de Havana.

O contexto político estratégico à época favoreceu a elaboração da Declaração XV, denominada de "Assistência Recíproca e Cooperação em Defesa das Nações Americanas", na qual ficava reforçada a ideia de consulta mútua entre os Estados, bem como ratificava o entendimento de que um ataque de um Estado não-americano contra a integridade territorial, a soberania ou a independência política de um Estado americano, seria considerado um ato de agressão contra todos os Estados (IADB, 2013b).

Naquele momento da Segunda Guerra Mundial, o ataque a Pearl Harbor (7 de dezembro de 1941) foi determinante para a convocação da Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, por solicitação do governo chileno, dois dias após a agressão. A urgência da reunião se dava em função da necessidade de avaliar a situação reinante e adotar as medidas mais adequadas para promover a solidariedade dos povos e a defesa do hemisfério (CERVO e BUENO, 2002).

Um dia após o pleito do Chile, o governo norte-americano declarou formalmente igual preocupação e reiterou a necessidade de uma reunião, afirmando que seria muito oportuna a consulta aos Ministros das Relações Exteriores, em face da ameaça à paz, à segurança e à independência do hemisfério ocidental, imposta pelo ataque. A proposta dos EUA enviada à União Pan-Americana incluía o local, Rio de Janeiro, a data, primeira semana de janeiro, e uma proposta de agenda de trabalho. Propostas também foram apresentadas pela Bolívia, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela (IADB, 2013b). Convém mais uma vez

ressaltar a característica da legitimidade do tema, com base em Bobbio (1998), ao observarmos a adesão dos países no pleito por uma discussão com convergência de interesses.

Portanto, com base no relato apresentado pela JID (2013), a iniciativa da convocação da Terceira Reunião se deu pelo Chile, sendo mais tarde ratificada pelos EUA, que foi o país diretamente ofendido. Este episódio nos faz lançar mão de dois vieses para análise.

De um lado, a compreensão de que a iniciativa do Chile vincula-se a uma das características do princípio de segurança coletiva, na qual, após a ocorrência de uma agressão, “todos os estados se agrupariam contra o agressor” (NYE JR, 2009, p. 109). Esse princípio estava em consonância com a criação da Liga das Nações¹⁷, ocorrida após a Primeira Guerra, cujo fundamento se baseava em ideias de Woodrow Wilson¹⁸.

De outro, que a iniciativa pode ser considerada como a ação de um país dependente economicamente em relação aos EUA, o que é reforçada pelas contribuições de Cohen: “*South America was under the political and economic shadow of the United States [...]*” (2009, p. 62). Isso porque, consoante com a ideia de que as unidades políticas formam uma hierarquia, determinada pelas forças que cada uma é capaz de mobilizar, parece aceitável que a política de alianças atenda a uma mecanicidade, sendo o investimento econômico a moeda de troca do apoio de um país em relação aos EUA (ARON, 2002).

Vale ainda mencionar que a relação de dependência econômica e política dos países sul-americanos em relação aos EUA contribuiu para reforçar a influência externa nestes

17

Organização intergovernamental de âmbito universal, concebida em 1919 pelo Tratado de Versalhes, tendo por finalidade a preservação da paz e da segurança no mundo (BARSA, 2001).

18

Presidente dos EUA de 1913 a 1921, considerado pelos mais críticos como utópico, suas ideias resultaram na Liga das Nações (NYE, 2009).

países. Neste ponto, cumpre recordar a Doutrina Monroe¹⁹, de 1823, quando foi fomentada a ideia isolacionista na qual os interesses norte-americanos se restringiam ao âmbito do hemisfério ocidental, o que, sob a perspectiva de Nye Jr. (2009), pode induzir à percepção de uma política norte-americana com características de dominação sobre o restante das Américas. No entanto, Buzan e Wæver (2007) vão adiante ao mencionar que os EUA não tinham capacidade de proteger as Américas dos interesses das potências européias, e que a aproximação com o restante do hemisfério foi decorrente da ampliação natural de sua esfera de atuação, tal qual ocorria no contexto imperialista europeu.

Além disso, Buzan e Wæver (2007) enfatizam que, a partir dos anos 30, a política externa norte-americana se caracterizou por uma diplomacia pautada na economia, *dollar diplomacy*, referindo-se à pressão exercida pelos EUA para contar com o apoio dos demais países americanos, especialmente os países do sul. Segundo aqueles autores, na verdade, desde os anos 20, os EUA começam a ocupar o papel que era anteriormente exercido pelo Reino Unido, sendo o grande financiador, chamado por ele de *principal banker* da América Latina.

Dos relatos analisados depreende-se que, na preparação para a Terceira Reunião de Ministros foi elaborada uma agenda com os seguintes tópicos: Proteção do Hemisfério Ocidental e Economia Solidária. Cabe ressaltar que naquele momento surgiu, pela primeira vez, uma proposta do Departamento de Estado dos EUA para a criação da JID, tema que seria incluído na agenda da reunião a ser realizada no Rio de Janeiro, em 1942 (IADB, 2013b).

Para a determinação da agenda da Terceira Reunião, também foram realizados diversos encontros preliminares entre os altos funcionários do Departamento de Estado e dos Departamentos da Guerra e da Marinha dos EUA, no período compreendido do final de

¹⁹ Preceito anunciado pelo Presidente norte-americano James Monroe, em 02 dez. 1823, sintetizado na expressão “A América para os americanos” (BARSA, 2001).

dezembro de 1941 e no início de janeiro do ano seguinte. Em 27 de dezembro de 1941, o Exército recebeu do Departamento de Estado uma cópia dessa proposta de agenda (IADB, 2013b).

Em resumo, a agenda previa: a invocação da declaração adotada na Conferência de Havana, em julho de 1940, intitulada "Assistência Recíproca e Cooperação em Defesa das Nações Americanas"; a criação da JID, composta por representantes das forças armadas de cada uma das Repúblicas das Américas, com sede em Washington e com o propósito de definir e coordenar a defesa essencial e medidas de proteção; e a criação de Conselhos de Defesa regionais, similares ao Conselho de Defesa EUA-Canadá e à proposta de Comissão Conjunta de Defesa EUA-México (IADB, 2013b).

Pode-se notar naquele episódio a presença e a menção de três importantes elementos atualmente conceituados pela Junta dentro do sistema interamericano de defesa: dois órgãos no nível hemisférico, a própria Reunião de Ministros e a JID; e um órgão no nível subregional, denominados na agenda como "Conselhos de Defesa regionais". Isso remete à percepção da existência de longa data de uma mentalidade hemisférica.

Ainda nos preparativos para a Terceira Reunião, em 3 de janeiro de 1942, foram apresentados, ao Subsecretário de Estado e Chefe da Delegação dos EUA, as exigências do Exército e da Marinha dos EUA para a reunião no Rio de Janeiro, a saber:

- a) as Repúblicas americanas deveriam declarar guerra contra todos os membros do Eixo;
- b) caso não fossem feitas as declarações de guerra, pelo menos fossem rompidas as relações diplomáticas com as potências do Eixo;
- c) as Repúblicas americanas deveriam autorizar o sobrevoos da Força Aérea dos EUA em seus territórios, com ou sem aviso prévio, em função da urgência;

d) as Repúblicas americanas deveriam permitir o acesso ou trânsito em seus territórios e o estacionamento de destacamentos essenciais para prestação de apoio logístico às operações aéreas dos EUA;

e) as Repúblicas americanas deveriam admitir as forças norte-americanas entrarem ou transitarem por seus respectivos territórios, durante as operações de defesa no hemisfério, e usarem todas as instalações que aquelas forças viessem a requerer;

f) arranjos navais de cooperação seriam estabelecidos com os países latino-americanos para proteger suas próprias águas territoriais; e

g) as Repúblicas americanas deveriam consentir o uso irrestrito de instalações portuárias para as operações navais dos EUA.

Como se percebe nesse hall de exigências, há claramente uma ideia de fortalecimento das unidades dos países americanos em prol do princípio de segurança coletiva, no entanto cabe a reflexão, sob a ótica do sistema internacional, acerca da oportunidade de os EUA aplicarem uma política externa voltada para atender suas preocupações geopolíticas. Por oportuno, é relevante mencionar, a existência de um plano secreto norte-americano para invasão do saliente nordestino brasileiro²⁰, o que sugere ter sido uma forma de coerção para o atendimento das exigências impostas.

Neste ponto, passa a ser pertinente observar que, a utilização do termo “sistema”, para definir a forma como as unidades políticas se articulam ou interagem internacionalmente, faz sentido para Aron (2002), à medida que se tratam de ações que envolvem atores de natureza coletiva, ou seja, Estados membros e governos que se relacionam, integram-se, aproximam-se e distanciam-se, ao passo que concorrem ou competem entre si. Todavia, o autor ainda salienta que um sistema internacional comporta um número limitado de atores e a

estrutura dos sistemas internacionais é sempre considerada como oligopolística, isto é, forma-se com base em um oligopólio, no qual os principais atores são aqueles que determinam como deve ser o sistema e, neste ínterim, uma transformação na maneira de conduzir uma questão ou contenda por parte das potências principais pode modificar a dinâmica e o estilo das relações internacionais.

Das exigências acima apresentadas, depreende-se que os EUA tinham o propósito de dar o rumo na constituição da política de defesa do hemisfério, e os demais Estados “seguiriam sua esteira”²¹.

Dentre os pontos apresentados na agenda de trabalho para a Terceira Reunião, o Departamento da Guerra norte-americano se opunha à criação da JID, sendo que o Exército dos EUA apresentou inúmeras objeções.

A argumentação contra a criação da JID se pautava nos seguintes pressupostos:

- a) a organização demandaria uma estrutura volumosa e muito densa para que pudesse coordenar com sucesso ações efetivas;
- b) os temas militares latentes na América Latina exigiam providências imediatas e a criação de uma Junta seria um processo lento e burocrático;
- c) seria inexecutável tratar planos secretos em uma organização tão robusta;
- d) os membros da Junta não teriam poder suficiente para cumprir as decisões deliberadas;
- e) a Junta necessitaria de muito tempo para discutir com as autoridades mais altas os pontos críticos para atender a questões mais prementes.

Além da discordância em relação à JID, o Departamento da Guerra também se

Jargão naval que significa navegar em cima do rasto escumoso deixado na água por outro navio que navega mais a frente, ou seja, seguir o mesmo caminho de outro navio tomado como referência. Esta ideia aplicada na Ciência Política é conhecida por *bandwagon effect*, também usada na obra de Buzan e Wæver (2003).

manifestou contrário à criação da Comissão Regional. Já o Exército dedicou-se em recorrer à resolução da Segunda Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, realizada na cidade de Havana, em 1940, com o propósito de propor emendas e expandi-la. A percepção do Chefe do Estado-Maior do Exército²², naquele momento, era de que os entendimentos bilaterais seriam os mecanismos mais aconselháveis para alcançar a cooperação em áreas ainda não discutidas, pelo sucesso de experiências anteriores e pela agilidade que aquela prática proporcionava.

Ao analisar essa resistência apresentada por representantes internos da área de defesa dos EUA para criação de órgãos nos níveis hemisférico e sub-regional dentro do sistema interamericano de defesa, salta à memória a similar relutância ocorrida na concepção da Liga das Nações, respeitando-se os distintos propósitos e contextos (NYE JR., 2009). É possível, no entanto, salientar as ressalvas ao viés de *balance of power* envolvido nas questões, e no caso específico da JID, sua criação parecia comprometer as relações de poder existentes.

Pouco antes da Terceira Reunião, o Subsecretário de Estado e Chefe da Delegação dos EUA²³ reiterou ao Presidente Roosevelt sobre a pertinência da criação da JID, não obstante as discordâncias dos Departamentos da Guerra e da Marinha. O Presidente aprovou a inclusão do tema na agenda da reunião, com o respectivo pedido de constituição daquele organismo internacional.

Uma vez que a criação da JID era iminente, a despeito das oposições dos Departamentos da Guerra e da Marinha, o Subsecretário de Estado e Chefe da Delegação dos

22

O General de Exército George Catlett Marshall Jr. ocupou o cargo de Chefe do Estado Maior do Exército no período de 1º de setembro de 1939 a 18 de novembro de 1945 (USA, 2013b).

23

Benjamin Sumner Welles exerceu o cargo de Subsecretário de Estado dos EUA, no período de 21 de maio de 1937 a 30 de setembro de 1943 (USA, 2013a).

EUA viu a necessidade de assegurar àqueles Departamentos que a Junta proposta não faria imposições nem seria a responsável pela defesa do hemisfério. Além dessas promessas, foi preciso garantir que aquele novo organismo não iria imiscuir-se na implementação ou no desenvolvimento de compromissos militares bilaterais entre os EUA e seus vizinhos.

Consultando autores como Nye Jr (2002; 2009) e Giddens (1991), percebe-se que a criação de organismos ou entidades internacionais, por muitas vezes, interiorizam interesses nem sempre equânimes ou imparciais, o que se distancia da concepção de *balance of power*, que expressa o equilíbrio de poder entre Estados, que compõem, ou participam por meio de suas representações institucionais, de organismos internacionais, como a JID. Neste âmbito, é válido salientar que a postura do governo norte-americano em respeitar as decisões de seus órgãos de defesa, a fim de diminuir a importância da atuação da JID, como condicionante para a sua criação, corresponde a um interesse pela inviolabilidade de seu *status* de poder hemisférico.

A análise da postura norte-americana, naquele momento, ainda permite conjecturar sobre a Teoria dos Jogos²⁴, em que os EUA atuam, na verdade, sob a perspectiva de um “jogo de soma zero”²⁵ ao buscar auferir os melhores resultados na relação estabelecida com os demais Estados americanos. A interdependência se dá de maneira assimétrica, ainda que isso não seja tratado de forma ostensiva.

Sob uma perspectiva política, o Departamento de Estado dos EUA identificava na criação da Junta uma oportunidade de se estabelecer um intercâmbio de ideias e sugestões

24

Definida como “uma teoria da ação racional que prevê como os protagonistas irão reagir em determinadas situações do jogo para obter resultados favoráveis” (NYE JR., 2009, p. 352).

25

Situação em que dois ou mais atores buscam maximizar os resultados favoráveis, diante de seu adversário, e minimizar as perdas. Objetiva-se, assim, reverter o que seu oponente perder em ganhos para si (BOBBIO, 1998).

entre os Estados americanos, independente da magnitude de cada um deles (IADB, 2013b).

Analisando essa perspectiva política e, de certa forma, diplomática dos EUA, e ainda com base nos entendimentos de Aron (2002) e Nye Jr. (2009), podemos considerar que, a criação da JID, com função precípua de defesa hemisférica, possibilitava a construção de um “padrão de relacionamento entre Estados” (NYE JR, 2009, grifo do autor), pois reunia e representava os interesses dos seus Estados membros, mas ao mesmo tempo, nestas condições, não comprometeria a manutenção da hegemonia política dos EUA na região.

Quando a criação da JID foi estudada por uma Comissão Especial da União Pan-Americana, composta pelos embaixadores do Brasil, Panamá e Venezuela, produziu-se um relatório, aprovado pelo Conselho de Administração daquele organismo, do qual convém destacar a afirmação de que a JID seria uma organização permanente e que deveria continuar a desempenhar as suas responsabilidades mesmo durante as emergências (IADB, 2013b).

2.1.2 Criação da Junta Interamericana de Defesa

O ato que marcou a criação da JID foi a Resolução n. XXXIX, da Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada no Rio de Janeiro, no período de 15 a 28 de janeiro de 1942, nos seguintes termos:

XXXIX

INTER-AMERICAN DEFENSE BOARD

WHEREAS:

1. In accordance with the action taken at the Conference for the Maintenance of Peace and in conformity with the Declaration of Lima, a system of coordination exists between the American Republics which fortunately responds to the spirit of sincere collaboration animating the peoples of our Continent; and

2. This system, the results of which have heretofore been satisfactory, is, from every point of view, the most effective means on the part of the Western Hemisphere for meeting the present grave emergency in a coordinated and solidary manner;

The Third Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the American Republics

RECOMMENDS:

The immediate meeting in Washington of a commission composed of military and naval technicians appointed by each of the Governments to study and to recommend

*to them the measures necessary for the defense of the Continent (MEETING..., 1942, p. 54-55).*²⁶

A data oficial de criação da JID foi 30 de março de 1942 e seu papel consistia em capacitar de forma progressiva as Repúblicas Americanas para a defesa do hemisfério por meio do desenvolvimento de estudos e da sugestão de providências (IADB, 2013b).

A Resolução IV da Conferência sobre Problemas Interamericanos de Guerra e Paz, realizada na Cidade do México, de 21 de fevereiro a 8 de março de 1945, concedeu o direito à criação de uma organização militar permanente. Conforme resenha histórica constante do sítio eletrônico da JID (IADB, 2013b), nos parágrafos daquela resolução ficou estipulado que:

a) as Repúblicas do hemisfério declarariam solidariedade na medida em que um ataque contra qualquer uma delas constituiria um ataque ou ameaça contra todas elas;

b) uma organização militar permanente seria indispensável para estudar e enfrentar os desafios que afetavam o hemisfério ocidental;

c) a JID seria um fórum para a troca de diferentes opiniões, estudo de problemas, formulação de recomendações relacionadas com a defesa hemisférica e para a promoção de uma estreita cooperação entre as forças militares, navais e aéreas das Repúblicas Americanas.

Considerando o que foi estipulado naquela Resolução, a supramencionada Conferência ainda recomendou que:

“XXXIX JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA CONSIDERANDO que: 1. De acordo com as medidas tomadas na Conferência para a Manutenção da Paz e em conformidade com a Declaração de Lima, um sistema de coordenação existente entre as Repúblicas Americanas que felizmente responde ao espírito de sincera colaboração animando os povos do nosso Continente, e 2. Este sistema, cujos resultados têm sido satisfatórios até então é, a partir de qualquer ponto de vista, o meio mais eficaz da parte do Hemisfério Ocidental para o cumprimento da presente grave emergência, de forma coordenada e solidária. A Terceira Reunião de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas recomenda: A reunião imediata em Washington de uma comissão composta por técnicos militares e navais nomeados por cada um dos governos para estudar e recomendar-lhes as medidas necessárias para a defesa do continente.” (MEETING..., 1942 p. 54-55, tradução nossa).

a) os governos considerassem a criação imediata de uma organização permanente formada por representantes de cada uma das Repúblicas Americanas, que serviria para propor a seus governos medidas destinadas a melhorar a cooperação militar e a defesa do hemisfério ocidental; e

b) a JID continuasse a servir como uma entidade de defesa interamericana até o estabelecimento de uma organização estruturada nestas recomendações.

Ainda examinando a mesma Conferência, é importante mencionar a aprovação da reorganização, consolidação e reforço do sistema interamericano, bem como a manutenção das funções realizadas pelas organizações criadas durante as reuniões de consulta, a saber: o Comitê Jurídico Interamericano, o Comitê Consultivo de Emergência para a Defesa Política e a JID.

Todavia, por ocasião da assinatura da Carta da OEA²⁷, em 1948, houve oposição na conceituação da JID como uma entidade permanente daquela Organização. Assim, ainda que fosse identificada a importância de uma entidade militar permanente dentro do sistema interamericano, a sua inclusão na Carta da OEA foi questionada, uma vez que poderia ferir os fundamentos pacíficos da Organização e que alterações posteriores na Carta, para a retirada daquela entidade, seriam mais difíceis. Tal questionamento se pautava no antagonismo existente entre as características intrínsecas das ações que seriam empreendidas pela entidade voltada para os assuntos militares e de defesa com aquelas desenvolvidas pela OEA. Desta forma, optou-se por não inserir a JID na Carta de Bogotá (IADB, 2013b).

Pode-se conjecturar que a principal motivação para obstaculizar a inserção da JID na Carta da OEA estava relacionada à conjuntura política e diplomática, cujo principal significado poderia ser a negação à política de equilíbrio de poder. Dessa forma, a

preponderância na condução dos assuntos inerentes à JID permaneceria sob os auspícios norte-americanos. Infere-se, desse modo, que a política norte-americana em relação à JID pode ter seguido a “teoria da estabilidade hegemônica”, que consiste na crença de que a estabilidade acontece quando há preponderância de um dos lados, em outras palavras, o poder desequilibrado sustenta a paz (NYE JR., 2009).

A despeito de sua relativa importância no sistema internacional, particularmente, no sistema interamericano, a JID mostrava uma atuação discreta como um órgão meramente consultivo, e que permaneceria atuando no planejamento da correspondente defesa coletiva, compreendendo-se que a defesa militar do continente era essencial para a estabilidade das instituições democráticas e do bem-estar dos seus povos (IADB, 2013b).

Na sequência do processo de consolidação da JID, a Quarta Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores²⁸, evocou os compromissos das Repúblicas americanas e o movimento de propagação do comunismo internacional, no contexto da segunda fase do primeiro estágio da Guerra Fria, consoante a interpretação de Nye Jr. (2009). Assim, as Repúblicas americanas deveriam fortalecer seus potenciais de combate, de modo a: garantir a defesa individual e coletiva contra ataques; colaborar nas ações empreendidas pela OEA contra todos e quaisquer atos de agressão; e estar compatível com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

Ainda decorrente da Quarta Reunião, caberia à JID, especificamente, o preparo da defesa coletiva contra atos de agressão, na condição de única entidade técnico-militar em operação, sendo considerada, assim, a organização adequada para a atividade de planejamento militar (IADB, 2013b).

Realizada em Washigton/EUA, no período de 26 de março a 7 de abril de 1951, a pedido do Governo norte-americano, preocupado com o avanço do comunismo internacional e seus possíveis impactos no hemisfério (CERVO e BUENO, 2002).

No processo de planejamento militar para a defesa comum, os planos formulados pela JID seriam submetidos aos governos para a sua apreciação, tomada de decisão e para avaliação dos efeitos. As delegações das Repúblicas americanas deveriam realizar consulta permanente aos seus governos com relação às propostas, planos e recomendações da JID. Sendo assim, as Repúblicas americanas deveriam manter uma representação adequada e permanente das suas forças armadas na JID e em qualquer outra entidade da organização, que poderia ser estabelecida no futuro; apoiar ativamente o trabalho da Junta e considerar as propostas, planos e recomendações daquela entidade em tempo hábil; e, por fim, cooperar com a organização da Junta, formando um sistema adequado e bem coordenado para troca de informações (IADB, 2013b). Nesta oportunidade, é aceitável acreditar na legitimidade da instituição, pelo fato de os Estados membros manterem suas representações na JID e demonstrarem crença nos seus valores.

Cervo e Bueno (2002) contribuem com a análise das observações acima mencionadas, ao salientarem que acordos de assistência militar²⁹, visando à defesa do hemisfério, consolidaram uma nova estratégia dos EUA em relação à América Latina. Segundo eles, “os norte-americanos ficariam, na hipótese de agressão externa, com o controle do fornecimento de armas, financiamento e treinamento para os países situados na área considerada. A contrapartida era o fornecimento de matérias-primas estratégicas” (CERVO e BUENO, 2002, p. 280). Todavia, a prestação desses serviços por parte dos EUA também apresentava outros condicionantes para o estabelecimento de política de alianças, que diziam respeito à dependência das Repúblicas americanas em referência à aquisição de equipamentos, bem como no treinamento para o seu uso, a chamada assistência militar. No

Em 15 de março de 1952, por iniciativa norte-americana, foi assinado entre EUA e Brasil um acordo de assistência militar recíproca, tendo em mente os compromissos assumidos pelo TIAR e outros instrumentos internacionais (CERVO e BUENO, 2002).

âmbito dessas relações, segue-se a reboque uma maior dependência, notadamente, nos níveis econômico e militar das Repúblicas americanas, engendrando um novo padrão de relacionamento entre Estados.

Com efeito, de acordo com as considerações de Cervo e Bueno (2002) e, tendo em foco a observação dos aspectos acima mencionados, podemos identificar as condições, concepções e dificuldades que particularizaram o processo de criação da JID, o qual teve como pano de fundo um cenário internacional caracterizado pelo confronto dos Estados do hemisfério em oposição aos membros do Eixo no ambiente da Segunda Guerra Mundial.

A fim de qualificar suas ações, sobretudo em relação ao assessoramento técnico consultivo, e “acrescentando um componente de instrução à especialidade de defesa e segurança no sistema interamericano” (PAGLIAI, 2006, p. 30), uma resolução do Conselho de Delegados da JID criou o Colégio Interamericano de Defesa (CID), em 1962, que passou a compor a estrutura daquela Junta. O CID foi estabelecido dentro de uma organização militar do Exército norte-americano, o Forte Lesley J. McNair, e contou com o apoio do governo dos EUA no que tange às instalações e material. Os principais eventos que marcaram o início das atividades do CID, como a abertura do Colégio e a primeira formatura³⁰, contaram com o Secretário-Geral da OEA e com o Vice-Presidente dos EUA, respectivamente (IADB, 2013b).

De acordo com os relatos históricos, o processo de construção e presença da JID no século XX foi marcado pelo estabelecimento de relações de poder decorrentes dos cenários político-estratégicos reinantes, em que os EUA utilizaram de mecanismos políticos e diplomáticos de preservação dos seus interesses no sistema internacional.

Vale considerar os comentários de Cervo e Bueno, os quais registram que:

os norte-americanos, cientes da eventualidade de participarem da guerra europeia, ao mesmo tempo em que se preparavam, procuravam, por meio da retórica pan-

americanista e de medidas concretas, ganhar a América Latina no sentido de incluí-la no seu sistema de poder (2002, p. 259).

Concordando com a interpretação dos autores acima, podemos afirmar que o cenário internacional de criação da JID corresponde à retórica pan-americanista, visando à manutenção da concepção do *hegemon* norte-americano. No cenário seguinte da Guerra Fria, nota-se que, paralelamente às iniciativas de alianças regionais, os EUA buscavam a preservação de laços no ambiente europeu, de modo a reforçar o seu poderio diante da superpotência oponente. De acordo com Pagliai (2006), cabe alusão à Guerra das Malvinas³¹, na qual para muitos países o TIAR não foi seguido, uma vez que os EUA não invocaram os mecanismos de segurança coletiva.

Nesta direção, as palavras dos autores reforçam tais ideias, a saber:

*The Cold War affected regional, subregional, and interregional (hemispheric) security dynamics. The United States became more cooperative in the hemisphere because of a fear of states aligning with an external power. It is in the nature of bipolarity that the superpowers as well as weaker powers have an interest in alliances [...]*³² (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 284).

Portanto, as dinâmicas de segurança regional, subregional e interregional foram profundamente modificadas a partir da Guerra Fria, obrigando os EUA a assumirem outra postura no âmbito da política internacional, à medida que alimentaram uma política de alianças com as Repúblicas americanas.

Pautando-se na compreensão de Bobbio (1998) acerca do conceito de legitimidade, e no ponto de vista de Chiavenato (2003, p. 286), ao se referir a esse indicador como a “capacidade de justificar legalmente ou explicar racionalmente o exercício do poder”,

31

Conflito armado entre Argentina e Inglaterra, com o objetivo de recuperar as ilhas do mesmo nome. Ocorreu em 1982 (BARSA, 2001).

32

“A Guerra Fria afetou a dinâmica de segurança regional, sub-regional e inter-regional (hemisférica). Os EUA tornaram-se mais cooperativos no hemisfério por causa do temor de os estados alinharem-se com outra potência externa. Está na natureza da bipolaridade as superpotências, bem como os países mais fracos, terem interesse em fazer alianças.” (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 284, tradução nossa).

e entendendo que eficácia “significa atingir objetivos e resultados” (CHIAVENATO, 2003, p. 23), pode-se considerar que a JID se mostrou legítima e eficaz quando, ao longo da Guerra Fria, preparou os Estados americanos para a defesa do continente contra o avanço do oponente.

2.2 MODERNIZAÇÃO DA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA

O fim da Guerra Fria marca um período de transformações no contexto político-estratégico no mundo. As alterações foram grandes e isso exigiu novas reflexões sobre aquela nova conjuntura. Era mandatório repensar as posturas. Neste sentido, convém mencionar, dentre outras ações, a Resolução n. 1240, da OEA, de 1993, que estipulava que a Assembleia Geral, bem como a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores e o Conselho Permanente possuíam a autoridade para utilizar os serviços de assessoria e consulta, de natureza técnico-militar da JID (IADB, 2013b).

Assim, percebia-se que a JID começava a assumir novas tarefas adaptadas ao quadro recém-formado e voltadas para os anseios que despontavam diante de uma reordenação mundial. A preocupação continuava, no entanto, na consecução de metas que visassem à defesa e segurança do continente americano.

Guimarães, ao tratar da legitimidade e crise na política externa do governo Bush, notabiliza que no período do pós-Guerra Fria “a Nova Ordem Mundial do primeiro Bush e a doutrina de ‘envolvimento e ampliação’ de Clinton apresentavam a representação” (2008, p. 159) de uma hegemonia vitoriosa, contudo acessível à harmonização econômica, à segurança cooperativa e à confluência política democrática.

O cenário à época exigia dos Estados americanos cuidados que abrangiam, não raro, uma componente militar. E é neste contexto que a assistência prestada pela JID se revestia de primordial importância para o hemisfério. Dentre outras atividades, pode-se exemplificar a segurança cooperativa, tratada por Guimarães (2008), nas ações de desminagem sob a assessoria técnica da JID.

As considerações de Cohen contribuem para melhor entender esse cenário transicional pós-Guerra Fria. De acordo com o autor, “[...] *many expected the United States, as the only superpower of the period, to impose a Pax Americana*³³ *on the world; the reality has been otherwise [...].*”³⁴ (2009, p. 85).

Oportuno mencionar que, apesar do cenário apontar em direção oposta, como afirmou Cohen (2009), a visão da JID manteve o foco na ideia da Paz Americana, isto é, suas atribuições e o desenvolvimento das atividades não vislumbravam novas ameaças para o hemisfério.

Pouco mais de uma década depois do fim da Guerra Fria, um evento marcou o curso da história e despertou um sentimento de insegurança mundial: as ações terroristas contra os EUA ocorridas em 11 de setembro de 2001.

Reforça a análise acima apresentada, a contribuição do autor:

O 11 de setembro inaugura não apenas o segundo e mais longo período Bush, mas uma nova etapa na história das relações internacionais contemporâneas. Do ponto de vista aqui analisado – o da legitimação da política externa dos Estados Unidos – este é o período da ‘guerra de alcance global contra os terroristas’ (GUIMARÃES, 2008, p. 160 – grifos do autor).

33

A expressão *Pax Americana* refere-se à hegemonia norte-americana. É uma espécie de apologia à *Pax Romana*, e é utilizada por Cohen (2009) para significar um período de “paz” no mundo. Ver também Nye Jr (1990).

34

“Muitos esperavam que os EUA, como única superpotência do período, impusesse a *Pax Americana* ao mundo, entretanto, a realidade seguiu em outra direção.” (COHEN, 2009, p. 85, tradução nossa).

Em decorrência, distintas demandas tornaram-se proeminentes no concerto internacional e exigiram reações diversificadas diante de situações de risco. Isso revigorou a ideia da atuação conjunta, compartilhamento de medidas de defesa e assistência mútua dentro do ambiente das Américas.

Diante desse cenário de transformações, cumpre ressaltar que as atribuições da JID não poderiam estagnar no tempo com o risco de abalar seus alicerces de crença e aceitação por parte dos Estados membros, bem como de comprometer a contribuição daquele organismo internacional. Com o foco nessa matéria, é interessante observar o seguinte comentário de Pagliai (2006):

Os mecanismos institucionais de segurança hemisférica criados na década de 1940 passaram a ter sua efetividade questionada pelos países membros na medida em que consideravam a perda de sua eficácia e utilidade em decorrência das alterações pelas quais passou o sistema internacional nas últimas décadas (PAGLIAI, 2006, p. 26).

A interpretação da autora no comentário coaduna-se perfeitamente com o que viria a acontecer na estrutura da Junta e ilustra oportunamente a questão da efetividade e da eficácia.

Com o propósito de prosseguir no esforço de atualização e reorganização da JID, a OEA, por meio da Resolução AG/RES. 1848 (XXXII-0/02), atribuiu ao Conselho Permanente a tarefa de examinar a vinculação da Junta com aquela Organização, considerando os regulares repasses de recursos, e recomendou o seguinte: modificar a estrutura básica e os instrumentos da Junta; esclarecer e obter consenso em termos do seu *status* com relação à OEA; e incluir o princípio da supervisão civil e a conformação democrática de suas autoridades (IADB, 2013b).

Importantes definições sobre as antigas e novas ameaças, as preocupações e desafios decorrentes, bem como os compromissos e ações de cooperação foram firmados na Declaração sobre Segurança nas Américas (OEA/Ser.K/XXXVIII)³⁵, em 28 de outubro de

2003, na Cidade do México, por ocasião da Conferência Especial de Segurança (OAS, 2003).

Os trabalhos desenvolvidos ao longo dos anos de 2004 e 2005, no sentido de determinar o vínculo legal entre a OEA e a JID, bem como de elaborar um estatuto modernizado para a Junta, foram concluídos, e o resultado foi oficializado por meio da Resolução n. 1 (XXXII-E/06) da Assembleia Geral, em 15 de março de 2006. Por conseguinte, a JID passou a ser uma entidade da OEA, fundamentado no art. 53 da Carta da Organização, e teve seu estatuto reformulado (IADB, 2013b).

Sendo assim, a fim de entender os limites e potencialidades da JID, faz-se necessário interpretar sua natureza, propósito e atribuições. Conforme o Art. 1 da Resolução AG/RES 1 – XXXII-E/06, a natureza da JID compreende:

Artigo 1. Natureza 1.1 A Junta Interamericana de Defesa (JID) é uma entidade da Organização dos Estados Americanos (OEA), criada de acordo com o último parágrafo do artigo 53 da Carta da Organização. 1.2 A JID goza de autonomia técnica para cumprir o Propósito (sic) e Atribuições (sic) constantes deste Estatuto, levando em conta os mandatos da Assembleia Geral da OEA, da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA (Reunião de Consulta) e do Conselho Permanente da OEA, em suas respectivas áreas de competência. 1.3A JID incorpora em sua estrutura e em suas operações os princípios da supervisão civil e de subordinação das instituições militares à autoridade civil, em conformidade com o artigo 4 da Carta Democrática Interamericana, bem como os princípios da formação democrática de suas autoridades, a fim de assegurar coerência com os valores democráticos de seus Estados membros e sua participação em base de igualdade (OEA, 2006b, p. 3).

Portanto, consoante o art. 1º da Resolução acima referida, a JID goza de autonomia técnica, a fim de dar cumprimento aos propósitos estabelecidos pela Assembleia Geral da OEA, bem como da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA e do Conselho Permanente da OEA. Com isso, verifica-se que a JID está subordinada hierarquicamente a essas instâncias deliberativas, tendo um papel de fazer cumprir as determinações por elas emanadas. Além disso, é mister salientar que, nas operações, os princípios da supervisão civil devem ser seguidos, ou seja, as decisões terão sempre a

A Declaração sobre Segurança nas Américas foi firmada na Conferência Especial sobre Segurança, realizada na Cidade do México, em 28 de outubro de 2003 (OAS, 2003).

subordinação das instituições militares à autoridade civil, conforme preceitua a Carta Democrática Interamericana (OEA, 2006a).

No que diz respeito ao propósito da JID, compete a essa entidade, conforme o estabelecido no Art. 2º da Resolução AG/RES 1 – XXXII-E/06, prestar “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” (OEA, 2006b, p. 3). Vale mencionar que deverá ser dada especial atenção às necessidades dos Estados menores, que são mais vulneráveis frente a ameaças tradicionais, conflitos armados entre Estados com atores definidos e ainda novas ameaças, que são práticas estabelecidas por meio de conflitos com ator não identificado. As ameaças assim consideradas podem ser exemplificadas pelo terrorismo transnacional, guerras cibernéticas, pandemias, mudança climática, entre outras formas (NYE JR., 2009; GIDDENS, 1991).

Além de prestar serviços de assessoramento técnico, consultivo e educativo, compete à JID como atribuição específica, ministrar cursos acadêmicos avançados em assuntos militares, por meio do Colégio Interamericano de Defesa (OEA, 2006b).

Ainda assim a JID deve:

- a) promover interação entre funcionários civis e militares nos assuntos a ela pertinentes;
- b) prestar serviços de assessoramento técnico na remoção integral de minas no Hemisfério; na gestão, segurança e destruição de estoques de armas;
- c) colaborar no assessoramento técnico na elaboração de Documentos de Doutrina e Política Nacionais de Defesa (Livros Brancos) , na elaboração de outros estudos e documentos em assuntos de sua competência, no desenvolvimento de medidas de transparência e de fortalecimento da confiança e segurança;
- d) manter inventários atualizados de medidas de fortalecimento da confiança e da segurança, além de um banco de dados eletrônico contendo as informações inventariadas, e preparar, mediante solicitação, estudos e projetos para aplicação por parte dos Estados membros;

- e) promover a interação e cooperação com outras organizações regionais e globais de natureza similar com relação a assuntos técnicos que referentes a questões militares e de defesa; e
- f) prestar assessoramento técnico e consultivo em auxílio e assistência humanitária em caso de desastres e em busca e salvamento (OEA, 2006b).

Com isso, percebe-se que a Resolução AG/RES 1 – XXXII-E/06 confere uma nova dinâmica para a Junta como entidade da OEA, define claramente seu propósito e áreas de atuação, assim como detalha as atribuições em todos os níveis de sua estrutura. No mesmo sentido, é importante ressaltar que o atendimento às demandas provenientes da OEA e dos Estados membros da OEA ocorrerá mediante solicitação desses, o que significa dizer que a atuação da JID será tão mais intensa quanto maior for a participação dos Estados membros e da própria OEA. Com essa nova vinculação da JID à OEA, tem-se a percepção de que a importância da JID no sistema interamericano de defesa será tão maior quanto maior for o peso da OEA no sistema internacional.

No entanto, faz-se mister sublinhar que, ao longo das últimas décadas, a intensificação das relações sub-regionais trazem por vezes à tona questionamentos sobre a atual legitimidade de organizações ou entidades com amplitude hemisférica. Não obstante haver divergentes linhas de pensamento, como as apresentadas por Buzan e Wæver (2007), é relevante a valorização da JID, quando se trabalha no sentido de renovar seus diplomas legais.

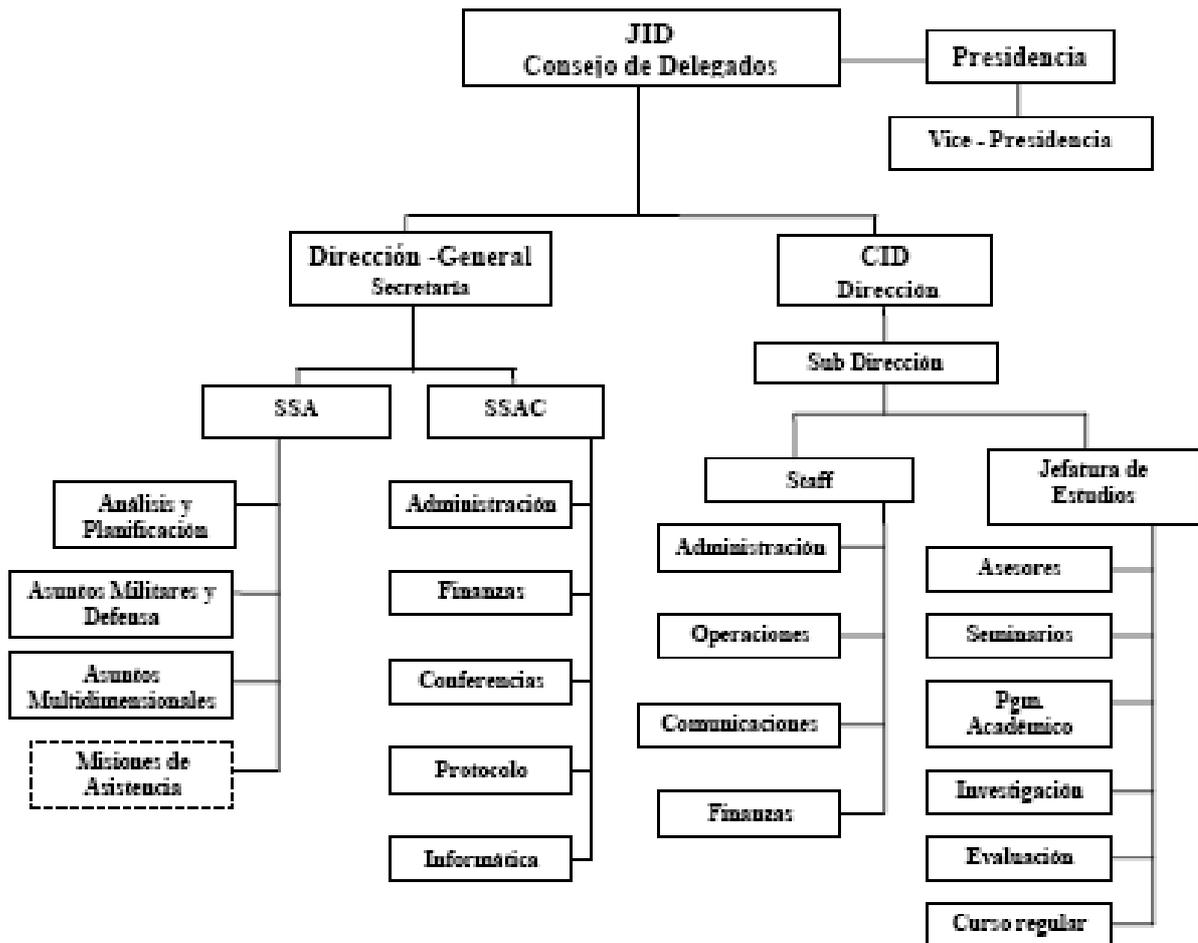
Ao se considerar a JID como organismo internacional, ainda que, agora, atrelada legalmente à OEA, não se pode furtar de analisar sua imersão no sistema multipolar da atualidade.

Conforme Nye Jr. (2002) o sistema multipolar é aquele no qual coexistem três ou mais centros de poder, nos quais há um número considerável de países semelhantes, motivando a distribuição dispersa do poder. Com efeito, a JID acompanhou as relações de força no âmbito mundial em que coexistem o *hegemon*, as perspectivas de inserção de novas

potências e ainda a possibilidade futura de um desenho bipolar, considerando a expansão chinesa no contexto político-estratégico desta fase do século XXI.

2.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA

A JID apresenta uma estrutura organizacional composta por três órgãos, quais sejam: Conselho de Delegados, Secretaria e Colégio Interamericano de Defesa, conforme se pode observar a seguir:



SSA: Subsecretaría de Servicios de Asesoramiento.
 SSAC: Subsecretaría de Servicios Administrativos y Conferencias.
 --- Oficina de Misiones de Asistencia, de conformación eventual.

FIGURA 1 - Organograma da Estrutura da Junta Interamericana de Defesa
Fonte: IADB, 2013a, p. 13.

Como se pode perceber do Organograma (FIG. 1), o Conselho de Delegados é o mais alto órgão dos Estados membros da JID. Possui como competência a elaboração e aprovação das políticas, atividades e diretrizes da JID, bem como a respectiva supervisão e implementação pela Secretaria e pelo CID. O Conselho será composto pelas delegações de cada Estado membro e será conduzido pelo Presidente e Vice-Presidente (OEA, 2006b).

A presidência e a vice-presidência são cargos eletivos do Conselho de Delegados, cujo mandato é de um ano, sendo permitida a recondução por igual período. Ademais, o presidente deverá atender às demandas do Conselho, tendo por atribuições, a convocação e presidência das assembleias e outras reuniões; a coordenação do trabalho do Conselho; a representação da JID junto à OEA e também em relações externas; a apresentação de relatórios para a Assembleia Geral da OEA e a outros órgãos, entre outras. Cabe ao Vice-Presidente atuar como assessor do Presidente e coordenar comissões, subcomissões e grupos de trabalho do Conselho (OEA, 2006b).

A Secretaria da JID é composta pelo Diretor-Geral, pela Subsecretaria de Serviços de Assessoramento e pela Subsecretaria de Serviços Administrativos e de Conferências. O Diretor-Geral, que é o representante legal e chefe executivo da JID, atua sob a supervisão do Conselho de Delegados (OEA, 2006b).

Conforme dispõe o art. 19 do Estatuto da JID, “a Subsecretaria de Serviços de Assessoramento prestará assessoramento técnico ao Conselho e a outras áreas da Secretaria em assuntos relacionados com questões militares e de defesa” (OEA, 2006b, p. 14). Já a Subsecretaria de Serviços Administrativos e de Conferências, tem como atribuição prestar apoio ao Diretor-Geral no desempenho de suas funções (OEA, 2006b).

Além disso, o Colégio Interamericano de Defesa tem por missão propiciar aos oficiais militares e funcionários civis estudos acadêmicos de alto nível, concernentes a assuntos militares e de defesa, sistema interamericano e disciplinas afins, como dispõe o art. 22 do Estatuto da JID (OEA, 2006b).

Ainda dentro da reestruturação da JID, o documento afirma a necessidade de seguir “[...] na medida do possível, os critérios de rotatividade e representação geográfica equitativa”, consoante o art. 15 do Estatuto da JID (OEA, 2006b, p. 10). Portanto, a representação geográfica se constitui como critério para a eleição, devendo os órgãos ser ocupados por membros-representantes de diferentes países que compõem a entidade, o que demonstra mudança na condução da JID, deixando para trás a antiga supremacia norte-americana naquela entidade.

Cumprido assinalar que, desde o momento de sua reestruturação em 2006, há predominância de oficiais-generais brasileiros nos cargos de Presidente e Diretor Geral da JID. Constatando-se, deste modo, que o Brasil tem assumido posição de destaque ao exercer elevados cargos na estrutura da JID, o que pode retratar o seu *status* dentro do sistema interamericano, como potência em desenvolvimento, ou melhor, como insurgente potência no cenário multipolar do sistema internacional.

3 A ATUAÇÃO DA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA NO CONTEXTO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DO SÉCULO XXI

O objetivo deste capítulo é avaliar a atuação da JID junto aos Estados membros, após o estatuto que reestruturou e reordenou suas prioridades, no que concerne às vulnerabilidades, ameaças, atores e polos de poder; e vislumbrando, neste âmbito, a eficácia e efetividade do assessoramento daquela entidade no contexto político-estratégico do século XXI.

O fim da Guerra Fria propiciou um redesenho no sistema internacional, que consiste numa “nova ordem mundial”, como define Nye Jr. (2002; 2009). O sentido dessa nova ordem tem como marco o término da bipolaridade estabelecida no mundo. Assim, o sistema internacional começa a se configurar como um modelo multipolar.

Nesse contexto, os atores envolvidos devem, todavia, seguir determinadas regras para que os interesses de cada um deles sejam de certa forma preservados. Com base nesse entendimento, Aron (2002) cita um autor norte-americano, Morton Kaplan, que no livro *System and Process in International Politics*, de 1957, defende o estabelecimento de seis normas para assegurar o equilíbrio de poder entre os Estados, a saber:

(1) cada ator deve agir de modo a aumentar suas capacidades (*capabilities*), mas deve preferir a negociação à luta; (2) deve lutar para não deixar de utilizar uma oportunidade de aumentar sua capacidade; (3) deve abandonar a luta para não eliminar um ‘ator nacional principal’; (4) deve agir de modo a se opor a qualquer coalizão ou ator individual que tenda a assumir posição de predominância com relação ao resto do sistema; (5) deve agir de modo a obrigar (*constrain*) os atores que aceitem um princípio supranacional de organização; (6) deve permitir aos atores nacionais, vencidos ou ‘obrigados’, que participem do sistema como sócios aceitáveis ou deve permitir que um ator até então não essencial ingresse na categoria de ator essencial. Todos os atores essenciais devem ser tratados como sócios essenciais (ARON, 2002, p. 195, grifos do autor).

Com base nessas regras propostas por Kaplan (1957), Aron tece alguns comentários que podem servir para o tipo de análise que se pretende empreender acerca da participação dos diferentes atores junto à JID. Iniciaremos a discussão das regras de forma desordenada, a fim de tratar sobre aquelas que mais se aproximam do nosso entendimento para a atuação da JID. Posto isto, a quarta regra, que para Aron (2002) consiste na expressão ou essência do equilíbrio de poder, deve ser aplicada como uma prerrogativa em sistemas multipolares. Portanto, por tratarmos do contexto do século XXI, em que a JID está situada como um cenário multipolar, como já afirmamos anteriormente com base em Nye Jr. (2009), esta regra precede as demais.

Ainda com referência às regras que se aproximam da análise do caso da JID, a primeira regra também pode ser tomada como precedente, pois é válida para todo o sistema. Desse modo, qualquer ator que seja parte do sistema internacional, no nosso caso, que participe da JID, pode assumir uma atitude proativa, que venha ao encontro dos seus interesses.

Com referência à proatividade do membros da Junta, é adequado rememorar Bobbio (1998) quando afirma que participantes de uma organização, ao conferirem legitimidade a ela, põem limites às divergências internas e propiciam soluções. Assim, um mecanismo de assessoramento tende a ser mais eficaz com o aumento das capacidades de cada componente, o que é corroborado pelas palavras do autor: “[...] a crença na legitimidade do poder tende a conferir ao comando certas características, como as de convicção, de determinação e de energia, que contribuem para sua eficácia.” (BOBBIO, 1998, p. 91-92).

Contudo, esse ator, imerso nesse sistema, deve abstrair do orgulho próprio, a fim de que sejam respeitados os interesses dos demais atores. Essa forma de interpretação da primeira regra por parte de Aron (2002) faz supor que seja aplicado, no planejamento estratégico ou na definição da política no âmbito internacional, o princípio da racionalidade,

ou seja, aquilo que parece razoável ou lógico de ser realizado, tendo por base o planejamento da ação daquele ator no processo de negociação. Com efeito, parece razoável para Aron (2002) que o ator respeite a negociação, mas, por outro lado, não é visto como coerente que qualquer que seja a circunstância admitida, a possibilidade de aumentar a capacidade do Estado justifique, por si, o recurso às armas. Sendo assim, para ele, o princípio da negociação deve prevalecer acima dos interesses de um determinado Estado.

No que concerne à terceira e à sexta regras, Aron (2002) está de acordo que elas se contradizem e que o estadista moderno deve buscar o equilíbrio no sistema. Dessa maneira, a eliminação de um Estado em detrimento de outro não se torna viável em um sistema de equilíbrio de poder. Quando se entende a JID como um organismo regional, pressupõe-se a preservação de interesses que atendam igualmente a todos os atores, Estados membros, não sendo plausível a adoção de medidas que signifiquem a exclusão de algum elo do sistema. Ao contrário, diante de um contexto multipolar a eliminação de um dos atores levará ao aparecimento de outro, isto é, de um novo ator com força equivalente. Por conseguinte, o estadista moderno deve ponderar antes de definir pela eliminação de um determinado ator.

A quinta norma trata da obediência do Estado a uma ideologia supranacional. Parte do pressuposto de que qualquer Estado que não respeita os interesses supranacionais estaria propenso à guerra, constituindo uma ameaça aos demais. Notadamente, não logra êxito essa regra, posto que a rivalidade inevitável entre os Estados nacionais e os que defendem interesses supranacionais não quer dizer que os primeiros inspiram a guerra contra estes últimos. Diz Aron (2002, p. 196): “tudo vai depender da relação de forças e da probabilidade de reduzir pelas armas o atrativo da ideia transnacional”.

Vale destacar que o nacionalismo e o transnacionalismo compreendem as forças em combate no contexto mundial pós-Guerra Fria. Se, de um lado, o cenário suscita o reforço às ideias nacionalistas, com a valorização do localismo como princípio, de outro, Estados

buscam avançar na defesa de interesses transnacionais, à medida que reforçam instituições e órgãos internacionais como base para o estabelecimento do diálogo entre os Estados. Trazendo a análise para um espectro hemisférico, pode-se interpretar que a atual vinculação da JID à OEA reforça a capacidade daquela organização em tratar dos interesses transnacionais, com maior respaldo de assessoramento técnico-militar.

Nessa direção, a perspectiva de Aron (2002) se filia à compreensão de que o contexto geográfico, juntamente com a organização dos Estados e a estratégia militar devem impedir a polarização de forças em um ou dois Estados apenas – o que justifica mais uma vez a existência de organismos internacionais, como a OEA e a própria JID – o que preconiza a noção de que uma multiplicidade de unidades políticas, dispondo de recursos comparáveis, caracterizando o caráter estrutural do sistema multipolar. Ainda assim, deve-se mencionar que a rotatividade existente nos cargos da estrutura organizacional da JID, como evidenciado ao se discutir a estruturação da Junta, denota a influência do contexto multipolar na dinâmica da entidade.

3.1 NOVAS AMEAÇAS E ATORES NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

No sistema internacional, em que vigora o princípio do equilíbrio de sistema ou da multipolaridade, as novas ameaças e os novos atores ganham relevância, ao passo que não é possível a identificação do ator ou atores causadores da ameaça, o que Giddens (1991) chama de situação de insegurança, promovida por mecanismos de desencaixe³⁶, e que gera a perda da confiança. A natureza difusa destas ameaças traz consigo a necessidade de se distinguir de

36

Giddens usa o termo desencaixe como “[...] “deslocamento” das relações sociais de contextos locais de interação e sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo-espço” (GIDDENS, 1991, p. 24, grifo do autor).

maneira mais clara o que é nacional do que é transnacional ou internacional e também visam a alargar conceitos como os de segurança e defesa (NYE JR., 2002; 2009).

Conforme o autor:

O fim da Guerra Fria e a difusão transnacional da tecnologia podem gerar uma maior probabilidade de que armas nucleares sejam utilizadas em alguns dos novos países que tentam entrar na corrida nuclear, comparado com o que aconteceu durante o último meio século. E, no futuro, uma das maiores ameaças será a de terroristas transnacionais se apossarem de armas de destruição maciça (NYE JR., 2002, p. 272).

Como disse o autor acima reportado, no novo contexto mundial, pondo sobre questionamento a existência de uma “nova ordem mundial”, reafirma que as configurações de poder expressas no atual cenário representam desafios transacionais à segurança, quais sejam, terrorismo transnacional, guerra cibernética, pandemias e mudança climática. A fim de atuar no sistema mundial, os atores buscam diferentes meios de ação, desde o exercício da pressão com base no armamento nuclear, como é o caso da Coreia do Norte nos dias atuais, até a utilização de agentes biológicos e químicos, explosivos de alta potência, enfim, manifestações de novas ameaças transnacionais, que representam outras formas de expressão de poder.

No caso da JID, a perspectiva assumida por aquela entidade com referência às novas ameaças é apresentada nos relatórios anuais de 2007 a 2012. Com base nestes documentos, tem-se o seguinte contexto.

A temática das novas ameaças e novos atores é incorporada na agenda da JID, tanto no que diz respeito à cooperação multilateral, quanto na abordagem de temas multidimensionais. Neste caso, o entendimento premente sobre os temas multidimensionais é o seguinte:

amplo espectro que, como seu nome indica, tem a função multidimensional, se refere à relação integral de assuntos recebidos em seu âmbito, incorporando as novas ameaças às já tradicionais, bem como especialmente aquelas que, por sua essência, interessem ou se inter-relacionem acentuadamente com os assuntos militares ou de defesa, campo de ação específico da JID (JID, 2009?, p. 12).

Portanto, verifica-se que a definição do termo remete aos assuntos decorrentes de ameaças do tipo tradicional, bem como das novas ameaças, voltadas para o campo dos assuntos militares ou de defesa. Além disso, o Relatório Anual JID 2008 (JID, 2009?) também trata no item “Temas Multidimensionais” do Direito Internacional de Defesa, dos Estados Menores, dos desastres naturais, entre outros aspectos.

Ante o exposto, subentende-se que as novas ameaças, referenciadas na citação acima, incorporam o sentido de insegurança à medida que não é possível identificar ações e atores, esvaindo-se assim a confiança. Neste caso, o desafio de ação da JID seria o de reestabelecer a segurança, que pode ser compreendida como um dos aspectos do processo de estabelecimento da confiança (GIDDENS, 1991). Assim, a confiança é firmada e renovada quando os perigos que envolvem a ação são reduzidos. É preciso criar mecanismos de reencaixe³⁷ na sociedade por meio de compromissos e convenções.

Além disso, de acordo com todos os relatórios analisados diversas atividades têm sido desenvolvidas na direção de prover o assessoramento técnico no desenvolvimento de medidas para o fortalecimento da segurança e confiança. Tal fato denota um caráter de eficácia no cumprimento das atribuições da JID, ao ficar clara a relação entre metas fixadas e produtos obtidos dentro de padrões preestabelecidos, conceito empregado no âmbito da Marinha do Brasil (BRASIL, 2013a).

No caso do estabelecimento de compromissos e convenções, os relatórios da JID demonstram a ênfase dada pela entidade em buscar consensos e manter a participação ativa dos Estados membros. Isso ratifica a importância dada pela entidade à manutenção do diálogo, que pode ser interpretada com base no que dispõe artigo 11 do Estatuto da JID, no

37

Giddens usa o termo reencaixe como “[...] reapropriação ou remodelação de relações sociais desencaixadas de forma a comprometê-las [...] a condições locais de tempo e lugar” (GIDDENS, 1991, p. 73).

item “Atribuições do Conselho”, ao se referir à competência da JID como: “Fixar diretrizes para acordos de cooperação entre a JID e outros organismos regionais e globais em assuntos relacionados com questões militares e de defesa [...]” (OEA, 2006b, p. 8).

Ao tratar da cooperação com outros organismos regionais, a JID coaduna uma competência sua com interesses vigentes de seus Estados membros, quais sejam de intensificar as relações regionais. Nesse rumo, a Junta tonifica o sentimento de legitimidade ao convergir anseios e lograr consenso junto aos atores constituintes do sistema interamericano (BOBBIO, 1998).

Nos relatórios anuais de 2010 a 2012, o item “Temas Multidimensionais” aparece atrelado à atividade desenvolvida por cada órgão da JID, o que denota uma modificação na forma de apresentação dos relatórios. Outro aspecto que merece destaque no âmbito do Relatório Anual JID 2010 (JID, 2011?), diz respeito aos desastres naturais, especialmente, o terremoto do Haiti. Constata-se no mesmo relatório, o desenvolvimento de uma série de medidas que resultou em um documento intitulado “Lições aprendidas sobre a participação da Junta em apoio ao Haiti”. Deste modo, os temas multidimensionais acabam por ser identificados como atividades a serem desempenhadas por vários órgãos, não estando vinculados a um específico.

Ainda merece atenção, conforme a interpretação dos relatórios no que concerne à temática das novas ameaças e novos atores, que há uma contínua preocupação da JID com os Estados menores, que são definidos por aquele como grupo de países que estão mais suscetíveis ou vulneráveis frente às ameaças tradicionais e às novas ameaças (JID, 2008), inferindo-se a necessidade de desenvolvimento, por parte da entidade, de ações que possam permitir a proteção a esses Estados.

Pode-se observar um cuidado constante em aperfeiçoamento da gestão da JID, à proporção que há mudanças constantes na forma de apresentação dos relatórios, estando os

últimos mais completos, sobretudo, a partir de 2010. Assim, as diversas iniciativas desenvolvidas por aquela Junta refletem sua efetividade como entidade voltada à assistência hemisférica na área de defesa, aqui compreendida na visão de Bobbio (1998), como uma organização que funciona de forma exitosa mediante seus próprios atos.

3.2 MULTIPOLARIDADE E CENÁRIOS PROSPECTIVOS

O entendimento do papel da JID no contexto político-estratégico do século XXI é complexo, em função das variáveis não controladas, existentes nas imbricadas dimensões do mundo atual. Essa realidade de rápidas transformações, movidas em grande parte pelo processo de globalização, definido por Nye Jr (2009) como “redes mundiais de interdependência”, tem esculpido um cenário distinto, especialmente se direcionarmos o foco para o primeiro decênio do presente século. A interdependência a que se refere o autor tem um viés de grande influência no curso das relações internacionais, o econômico. Mas diversas outras dimensões também se configuram no ambiente global, ampliando os elos entre os diversos atores do sistema internacional.

Nesse ínterim, é interessante observar as considerações de Reis (2013, p. 31), quando trata dos atores atuais:

Em princípio não parece restar dúvida quanto ao significado de um novo mapa geopolítico para um mundo com atores geograficamente distantes, mas interconectados e interdependentes especialmente pelos fluxos demandados por recursos naturais e alimentos.

Essa diversidade de elementos no atual cenário carrega consigo o sentimento de incertezas e de imprevisibilidade, considerando que não se tem a clara definição de protagonistas como na época de Guerra Fria. Os polos de poder em qualquer nível ou envergadura necessitam, para seu fortalecimento, de um grande ingrediente: a cooperação.

Neste caminho, formam-se concentradores de capacidades e potenciais que com sua mobilidade e habilidade agregam valores capazes de projetar poder, ou seja, modelam-se novas potências com condições de alterar o equilíbrio de poder reinante.

A configuração de poder no cenário mundial, ainda que sujeita a oscilações, pode ser caracterizada pela multipolaridade, onde despontam, além dos EUA, outros potenciais atores tais como:

- a) os chamados BRICS, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, que já exibem um poder econômico razoável a ponto de o PIB conjunto daqueles cinco países representava 18% da economia mundial³⁸, em 2010 (BRASIL, 2013f);
- b) Alemanha, França e Reino Unido têm ocupado papel de destaque na União Europeia e seguem como atores importantes no sistema internacional (WTO, 2013a);
- c) Japão, considerado ator notável ainda que tenha sofrido alguns recentes reveses na sua economia, principalmente decorrentes da deterioração das relações comerciais com a China (WTO, 2013b).

No entanto, é importante considerar a heterogeneidade existente entre os países do BRICS, em que a capacidade de empregar armamento nuclear torna alguns atores mais respeitados que outros. Cabe ilustrar os investimentos da China³⁹ e da Índia⁴⁰ em aparelhar suas forças armadas, de modo a ampliar suas capacidades dissuasórias.

A proeminência do crescimento da China assume uma magnitude expressiva no contexto político-estratégico do século XXI, pois as iniciativas se dão em diversas áreas,

38

De acordo com dados do Ministério das Relações Exteriores, entre 2003 e 2007, o crescimento do Brasil, Rússia, Índia e China representou 65% da expansão do PIB mundial (BRASIL, 2013f).

39

Informações sobre poderio militar da China, disponíveis em: <<http://www.defesaareanaval.com.br/?p=26118>> e <<http://www.defesaareanaval.com.br/?p=25811>>. Acessados em: 13 ago. 2013.

40

A Índia lançou, em 12 de agosto de 2013, seu novo porta-aviões denominado “Vikrant”, ampliando seu poder naval (STRATFOR, 2013).

revelando interesses cada vez maiores de se fazer presente nas distintas regiões do mundo. Além de assumir a posição de segunda maior economia do mundo⁴¹, a China tem buscado desenvolver medidas de expansão nas diversas vertentes do poder, considerando as crescentes demandas por recursos naturais e de alimentos, o que pode ser exemplificado pela pretensão de ampliar sua frota pesqueira para cerca de 2.300 barcos até 2015 (REIS, 2013).

Na nova ordem mundial, os EUA, mesmo apresentando uma taxa de crescimento econômico inferior ao da China, de acordo com a análise dos dados divulgados pela *World Trade Organization*⁴², continuam na posição de maior economia mundial. Além dessa dimensão, e da inequívoca fluidez que a sua cultura e a língua apresentam ao traspasar fronteiras, “os militares americanos têm um alcance mundial com bases em todo o mundo, e seus comandantes regionais às vezes agem como procônsules” (NYE JR., 2009, p. 333). No entanto, apesar de os norte-americanos deterem o maior poderio militar do mundo, segundo o autor, é notório que, diante das questões transnacionais que representam as ameaças atuais, os EUA não são capazes de garantir um ambiente de segurança sem a indispensável cooperação internacional.

Considerando que a conformação multipolar se dá num jogo multidimensional, são pertinentes as palavras de Nye Jr. (2009) ao afirmar que:

Na era da informação mundial, o poder é distribuído entre os países de acordo com um padrão que lembra um complexo tabuleiro de xadrez tridimensional, no qual se joga tanto na vertical quanto horizontalmente. No tabuleiro de xadrez superior das questões político-militares, o poder é amplamente unipolar, tendo os Estados Unidos como única superpotência, mas no tabuleiro intermediário das questões econômicas, os Estados Unidos não são uma hegemonia nem um império e precisam negociar num mesmo plano quando a Europa atua de maneira unificada. [...] E no tabuleiro de

41

O sítio na internet da Organização Mundial do Comércio permite acesso aos dados estatísticos e relatórios anuais com atualização até o primeiro trimestre de 2013. Disponível em <<http://www.wto.org/index.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

42

Disponível em <<http://www.wto.org/index.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

xadrez inferior das relações transnacionais que cruzam as fronteiras fora do controle dos governos e incluem protagonistas tão diferentes quanto banqueiros e terroristas, o poder é disperso caoticamente (NYE JR., 2009, p. 334).

Neste sentido, tem-se a percepção de que o cenário de multipolaridade é mais complexo do que se imagina, posto que a concepção de um império norte-americano, tal qual se concebia após a Guerra Fria ou mesmo após a invasão do Iraque em 2003, não se configura mais. Assim, diversas conexões são necessárias para que os Estados enfrentem problemas comuns, tornando as relações de poder presentes na política mundial sob uma “interdependência multinível”⁴³ (NYE JR, 2009).

Na medida em que se fala de maior cooperação e interdependência nas relações internacionais, faz-se necessário observar que as atividades da JID têm procurado reforçar os vínculos de cooperação militar entre os Estados membros e fortalecer a interação civil-militar nas análises multidimensionais das questões de segurança que tenham influência no hemisfério. Assim, convém ressaltar atividades como: Reunião “Cooperação Multilateral: Os novos desafios enfrentados pelos Estados Americanos no âmbito da defesa no Século XXI”, realizada em 2007 (JID, 2008); “*Multilateral Planners Conference* sobre Cooperação Global de Segurança Marítima em uma Era de Terrorismo e Ameaças Transnacionais no Mar”, em 2008 (JID, 2009?); Seminários avançados de políticas intitulados “Ameaças transacionais, soluções multilaterais”, em 2009 (JID, 2010); Conferência Internacional “A Segurança e a Defesa das Américas: Tendências e Estratégias”, em 2010 (JID, 2011?); Seminário “Além das Fronteiras: Tráfego, Confiança e Segurança Transnacional”, em 2012 (IADB, 2013a, tradução nossa); dentre outras.

Mais uma vez é pertinente a observância da atuação da JID em conformidade com os fenômenos e eventos que caracterizam a “nova ordem mundial”, imprimindo, de acordo com Bobbio (1998), uma duradoura legitimidade daquela entidade ao longo das metamorfoses conjunturais que o sistema internacional foi submetido.

Com referência aos cenários prospectivos, a evolução da “interdependência multinível”, apresentada por Nye Jr. (2009), é um processo que continua a entremear-se no sistema internacional, ainda que possam ocorrer alternâncias nos atores coadjuvantes. Neste sentido, as possibilidades de um cenário multipolar com potências que tendem a ocupar espaços de mercado e projetar influência em outras dimensões, são avaliadas como consideráveis. As potencialidades desenvolvidas por esses atores dentro da dinâmica do globalismo e a natural aspiração pelo poder, que move dirigentes ao longo de milênios, constituem-se, por si sós, barreiras a uma configuração bipolar. No entanto, uma análise de cenário futuro deve se pautar em elementos consistentes. Nesse horizonte, não se pode deixar de considerar que uma forte projeção de poder acrescentada de imprescindíveis e inevitáveis alianças, pode fazer com que a ascensão da China no mundo atual estabeleça um novo equilíbrio de poder perante os EUA.

Para o mérito da análise da atuação da JID e das perspectivas dentro do contexto do presente século, é relevante conjecturar a presença de potências regionais ocupando de forma crescente níveis mais elevados de poder no sistema internacional. Não obstante a JID ter sua esfera de preocupação balizada no continente americano, a segurança contra ameaças transnacionais, por exemplo, exigirá daquela entidade uma postura proativa junto a outros organismos internacionais, conferindo-lhe maior eficácia e efetividade ao seu desempenho.

4 O BRASIL E A JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA

O propósito deste capítulo é identificar e analisar a eficácia e efetividade do assessoramento da JID, considerando os objetivos de defesa, perspectivas estratégicas e orientações advindas dos principais documentos que tratam da defesa do Estado brasileiro, em particular, a PND, a END e o LBDN e, ainda, das manifestações proferidas pelo Ministro da Defesa sobre a postura do Brasil no cenário internacional.

Para tanto, o capítulo está dividido em itens, nos quais se pretende identificar e analisar: o Brasil como polo de poder regional, os objetivos de defesa do Estado brasileiro e as perspectivas estratégicas do Brasil sobre segurança internacional.

Conforme visto, o século XXI já se inicia num ambiente de diferentes ameaças e de novos atores, nem sempre facilmente identificados, numa estrutura de distribuição de poder definida conforme Nye Jr. (2009) como “interdependência multinível”. Neste contexto, as medidas voltadas para a segurança hemisférica, necessitam ser constantemente reajustadas de acordo com a evolução geopolítica do sistema internacional e pelo fortalecimento de organismos regionais.

É importante salientar que essas ameaças multidimensionais acarretam ambientes de risco e perigo, que exigem medidas híbridas para a preservação da segurança⁴⁴, considerando os conceitos definidos por Giddens (1991), e se apresentam, muitas vezes, diante do despreparo dos Estados em solucionar problemas unilateralmente. Neste ínterim, tornou-se necessário revisitar o papel institucional de muitas organizações internacionais preocupadas com questões de defesa.

44

Definida como uma situação na qual um conjunto específico de perigos está neutralizado ou minimizado (GIDDENS, 1991).

O Brasil, como Estado membro da OEA e partícipe da JID desde sua criação, adotou, ao longo do período da Guerra Fria, uma postura eminentemente voltada para a luta ideológica contra a ameaça comunista, tendo-se a clara identificação do inimigo, isto é, a identificação plena dos atores partícipes da disputa.

Com o fim da era bipolar, começa a se desenvolver um pensamento diferente no conceito de defesa, com a remodelação das percepções de ameaça, ocorrendo, assim, uma mudança na mentalidade de segurança, compatível com sua posição regional e mundial. Sob essa ótica, ressaltam-se as ações de fortalecimento dos laços regionais entre o Brasil e os demais Estados sul-americanos.

No âmbito regional da América do Sul, emergem, com destaque internacional, mecanismos preocupados com os ideais de integração política, econômica e social. Ao mesmo tempo em que fomentam os intercâmbios, também promovem o desenvolvimento coletivo. Desta forma, cabe fazer alusão aos seguintes organismos, nos quais o Brasil tem um papel relevante: Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)⁴⁵; União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)⁴⁶; e Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)⁴⁷.

No entanto, essa tendência não se limita ao espaço sul-americano, mas pode ser interpretada como decorrente da nova estrutura do sistema internacional e do relativo equilíbrio de poder nas relações entre os Estados, com tendências de regionalismo e de globalização. Essa interpretação tem como argumento a teoria do *Regional Security Complex*

45

Criado em 26 de março de 1991 por meio do Tratado de Assunção (BRASIL, 2013h).

46

Fundada em 2004, a Comunidade Sul-americana de Nações evoluiu para a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), por meio do Tratado Constitutivo, assinado em 23 de maio de 2008 (BRASIL, 2013g).

47

Criado em 16 de dezembro de 2008 em reunião extraordinária da UNASUL (BRASIL, 2013g).

(RSC), isto é, Complexo Regional de Segurança, conceito definido por Buzan e Wæver (2007) como sendo um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização⁴⁸, dessecuritização⁴⁹, ou ambos, são tão interligados, que seus problemas de segurança não podem ser analisados ou resolvidos separadamente.

Não obstante ser crível a ideia de um complexo regional de segurança que compreenda a América do Sul, a percepção do perímetro hemisférico, em um todo, como envoltório da área de influência norte-americana ainda é válida. Destarte, é plausível a concepção de uma sobreposição de complexos, pautando-se em Buzan e Wæver quando citam que *“overlay is when great power interests transcend mere penetration, and come to dominate a region so heavily that the local pattern of security relations virtually ceases to operate.”*⁵⁰ (2007, p. 61).

Nesse viés, o Brasil, no contexto político-estratégico regional do século XXI no qual se insere, tem dado ênfase nas tratativas com os organismos regionais, de acordo com os objetivos nacionais e orientações previstas na PND (BRASIL, 2012c) e em consonância com as informações constantes do LBDN (BRASIL, 2012b) e da END (BRASIL, 2012a), sem com isso deixar de se fazer presente em fóruns de maior amplitude.

48

“Processo discursivo em que um entendimento intersubjetivo é construído dentro de uma comunidade política para tratar algo como uma ameaça existencial a um objeto de referência e possibilitar a adoção de medidas urgentes e excepcionais para lidar com a ameaça.” (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 471, tradução nossa).

49

“Processo em que se deixa de tratar algo como um ameaça existencial a um objeto de referência, e reduz ou interrompe a adoção de medidas previstas na securitização.” (BUZAN e WÆVER, 2007).

50

“Sobreposição ocorre quando os interesses de uma grande potência transcendem a simples penetração, e passam a dominar uma região tão fortemente que o padrão local de relações de segurança praticamente deixa de existir.” (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 61, tradução nossa).

4.1 BRASIL COMO POLO DE PODER REGIONAL

Neste ponto, a análise da conjuntura econômica se torna relevante na medida em que o desenvolvimento e a expansão nessa dimensão seguem acompanhados da projeção político-estratégica necessária para alcançar posições mais altas no arranjo dos Estados.

Ao verificarmos a questão no nível regional, percebe-se que a criação de um instrumento legal que unisse países da América do Sul em torno de um projeto comum de livre comércio não é recente. Desde o período do Barão do Rio Branco na pasta de Ministro das Relações Exteriores⁵¹, a necessidade de estabelecimento de um tratado que acomodasse os interesses comerciais de países da América do Sul já se fazia presente (BUENO, 2012).

A partir dos anos 50, a concepção da integração da América Latina passa a ter uma conformação mais consistente em decorrência das necessidades econômicas reinantes e pelos reveses sofridos na busca de apoio norte-americano ao desenvolvimento. Num contexto de dificuldades para obtenção de empréstimos norte-americanos, Juscelino Kubitschek lançou a Operação Pan-Americana (OPA), com o fulcro de permitir uma ampla coordenação dos países americanos em favor do desenvolvimento. No entanto, o financiamento dos projetos nacionais de desenvolvimento e a transferência de tecnologia que estariam a cargo dos EUA, não ocorreram, dificultando a consecução da OPA (VIDIGAL, 2012). No entendimento de Hélio Jaguaribe (1958), a OPA pecou em não focar sua estratégia na integração econômica regional, por meio de articulações entre Brasil e Argentina.

51

O Barão do Rio Branco ocupou a pasta ministerial de 1902 até 1912 (BUENO, 2012).

Segundo o historiador Carlos Eduardo Vidigal, “o Encontro de Uruguaiana, entre os presidentes Jânio Quadros⁵² e Arturo Frondizi⁵³, em abril de 1961, é o único marco historicamente consistente para o início da integração sul-americana, tal qual concebemos nas décadas iniciais do século XXI” (VIDIGAL, 2012, p. 65). Percebe-se, pois, das considerações de Vidigal, que as conversações entre Quadros e Frondizi foram iniciadas com o estabelecimento de uma agenda que objetivava desmembrar a América do Sul da pauta do Caribe, a fim de evitar um tratamento genérico para as questões que tinha caráter regional.

Ainda assim, para o historiador, não havia dúvidas quanto à preponderância dos interesses norte-americanos, inseridos nos propósitos de organismos internacionais criados ou readaptados no período do pós-guerra. Nesse sentido, uma aliança entre Brasil e Argentina, apoiada no pilar da economia, seria a melhor maneira de inverter regras de poder na América Latina, ou pelo menos na América do Sul.

A despeito de iniciativas isoladas como a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, em linhas gerais, o que se viu, entre o início da década de 60 e meados da década de 80, foi uma aproximação aos EUA por meio da aderência aos princípios da Guerra Fria, do alinhamento à bipolaridade e da entrada de capital estrangeiro, firmando-se, assim, um período de dependência norte-americana (VIDIGAL, 2012).

No curso dos acontecimentos, o apoio brasileiro à causa argentina na Guerra das Malvinas, ainda que numa posição de neutralidade, reforçou os laços de confiança e retomou o caminho para um fortalecimento regional. Esse entendimento é ratificado nas palavras do Professor Antônio Celso Alves Pereira ao comentar sobre aquele apoio diplomático “um ato

52

Presidente da República Federativa do Brasil de 31 de janeiro a 25 de agosto de 1961 (BARSA, 2001).

53

Presidente da República Argentina de 1958 a 1962 (BARSA, 2001).

importante para dirimir e avançar no processo de superação das velhas disputas entre os dois países” (PEREIRA, 2012, p. 101). É oportuno notar que a partir daí uma série de eventos⁵⁴ culminam na formação da organização econômica regional de maior importância atualmente na América do Sul, na opinião de Cohen (2009), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Constituído inicialmente como união aduaneira entre quatro países do hemisfério sul, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o MERCOSUL foi paulatinamente sendo redefinido, em virtude de conflitos diplomáticos, bem como de disputas internas em torno de questões comerciais importantes, e conta atualmente com a seguinte configuração: Estados partes, Argentina, Brasil, Paraguai⁵⁵, Uruguai e Venezuela; Estado parte em processo de adesão, Bolívia; Estados associados, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Equador; e Estados com direito de participação em reuniões, Guiana e o Suriname (BRASIL, 2013b).

Ainda que o contexto internacional registre um período de crise econômica, a América do Sul tem apresentado uma dinâmica própria, onde se pode observar um crescimento dos fluxos de comércio, e também se evidencia a diversificação de parceiros num cenário multipolar, com destaque para as transações realizadas com o mercado asiático.

Com referência à multipolaridade, o LBDN enuncia que a mesma “[...] representa a estrutura de poder que provavelmente caracterizará o ambiente estratégico nas próximas décadas.” (BRASIL, 2012b, p. 30). Nesses termos percebe-se a necessidade de afirmação ou ratificação da participação de diversos Estados no sistema internacional e, sobretudo por meio da presença em fóruns de concertação multilaterais.

54

Merecem destaque, na trajetória para o estabelecimento do Mercosul, os seguintes eventos: em 1995, a Declaração de Iguazu; em 1986, a Ata para Integração Brasil-Argentina; em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento; em 1990, a Ata de Buenos Aires; e em 1991, o Tratado de Assunção (BRASIL, 2013h).

55

Encontra-se suspenso o direito do Paraguai de participar dos órgãos do MERCOSUL e das deliberações, nos termos da “Decisão sobre a Suspensão do Paraguai do MERCOSUL em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático”, adotada em 29/06/12 (BRASIL, 2013b).

A despeito das assimetrias ainda existentes no continente sul-americano, decorrentes de desigualdades de toda ordem, dois pontos são dignos de menção acerca desse bloco: o primeiro diz respeito às características de estabilidade política com governos eleitos democraticamente, o que solidifica a estrutura política regional⁵⁶ com transparência e reconhecimento no cenário internacional; e o segundo, refere-se à projeção que alcança mundialmente, a ponto de fomentar o interesse internacional no MERCOSUL, o que se faz notar pela presença de representantes de países do Oriente Médio, África, Oceania e Ásia nas últimas cúpulas realizadas (PATRIOTA, 2012).

Na ótica de Buzan e Wæver, a integração em torno do MERCOSUL é um dos mais contundentes avanços ocorridos neste centro regional de poder com vistas à formação de uma comunidade de segurança. Alinhando-se a essa ideia, Cohen comenta que “*Mercosur’s economic clout has enabled it to be used as a vehicle for the development of regional infrastructures.*”⁵⁷ (COHEN, 2009, p. 157).

Desta forma, ao prosseguir analisando sob o viés econômico, constata-se que a construção de um bloco de livre comércio na América Latina e, em particular, na América do Sul proporciona a necessária manutenção de equilíbrio na região, a fim de reverter as pretensões hegemônicas norte-americanas e tornar mais concreta a relação de *balance of power* no continente americano.

O Brasil, por sua vez, tem assumido uma postura de diversificação de mercados, com predominância de manufaturados no âmbito regional e de *commodities* para outras

56

Nesse ínterim, faz-se mister relacionar as seguintes iniciativas: o Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile, em 1998; o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre compromisso com a democracia, em 2010; e a Cúpula da América Latina e do Caribe, a CALC, em 2008 (PATRIOTA, 2012).

57

“A influência econômica do MERCOSUL permitiu que ele fosse usado como um veículo para o desenvolvimento de infra-estruturas regionais.” (COHEN, 2009, p. 157, tradução nossa).

regiões, como a China, por exemplo. Sob essa ótica, o comércio sul-americano contribui para o progresso industrial e para o fortalecimento das relações mercantis brasileiras. As alterações no cenário da economia mundial propiciam oportunidades de projeção para o Brasil no momento em que se observa uma redução da presença dos EUA nas relações comerciais no continente sul-americano. O comércio no MERCOSUL e com os demais parceiros regionais tem demonstrado ser promissor, a despeito das dificuldades experimentadas no cenário internacional, com ênfase no hemisfério norte.

Ao mencionar a relativa diminuição da influência dos EUA na América do Sul, no discurso inaugural do Seminário “A América do Sul e a Integração Regional”, em 2011, o Embaixador Antonio de Aguiar Patriota afirmou:

Verifica-se mudanças para uma relação em que os Estados Unidos se convertam em um ator entre vários outros – Europa, China -, o que criará a possibilidade de um relacionamento menos eivado da problemática da hegemonia [...] (PATRIOTA, 2012, p. 17).

Portanto, a partir da alocação do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, pode-se analisar a atuação dos diferentes elementos nesse cenário multipolar, salientando que a entrada de novos atores como China e demais países da Europa tem como significado a pulverização de poder, ao passo que retira do foco a hegemonia norte-americana. Sendo assim, vislumbram-se promissoras oportunidades de expansão do Brasil na conjuntura econômica mundial. Em linhas gerais, esse potencial de crescimento habilita o Brasil para o exercício de um papel de liderança no ambiente regional, com a consequente projeção internacional.

Nas questões afetas à segurança e à defesa nacional parece elucidativa a compreensão da posição brasileira conforme dispõe a END, a saber:

O crescente desenvolvimento do Brasil deve ser acompanhado pelo aumento do preparo de sua defesa contra ameaças e agressões. A sociedade brasileira vem tomando consciência da responsabilidade com a preservação da independência do País. O planejamento de ações destinadas à Defesa Nacional, a cargo do Estado, tem seu documento condicionante de mais alto nível na Política Nacional de Defesa, que

estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa. O primeiro deles é a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial. Outros objetivos incluem a estruturação de Forças Armadas com adequadas capacidades organizacionais e operacionais e a criação de condições sociais e econômicas de apoio à Defesa Nacional no Brasil, assim como a contribuição para a paz e a segurança internacionais e a proteção dos interesses brasileiros nos diferentes níveis de projeção externa do País (BRASIL, 2012a, p. 1).

À vista disso, verifica-se que há a necessidade de o Brasil consolidar sua política de defesa, inclusive como forma de proteger o seu patrimônio nacional e a integridade regional, dito de outra forma, pode-se inferir de maneira extensiva que a proteção nacional traz consigo implicadores relacionados à preservação dos recursos naturais.

Na construção de um arcabouço mais sólido na porção sul-americana do continente, evidencia-se a ênfase nos trabalhos desenvolvidos pelo Brasil na UNASUL, com o propósito de impulsionar a integração regional em energia, educação, saúde, meio ambiente, infra-estrutura, segurança e democracia (BRASIL, 2013g). E ainda no CDS, o qual tem como objetivos gerais:

- a) consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.*
- b) construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe.*
- c) generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa*⁵⁸ (UNASUR, 2013, p. 3-4).

Destarte, o Brasil segue a vertente do pensamento de Aron (2002, p. 100), que no seu silogismo sobre os conceitos força e poder propõe “[...] distinguir, nas coletividades, a força (militar, econômica, moral) e o poder – que é a aplicação dessa força em circunstâncias e objetivos determinados”.

Se atentarmos para a assertiva de Buzan e Wæver quando dizem:

“a) consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base da estabilidade desenvolvimento democrático de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial. b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leva em conta as características sub-regionais e nacionais e contribui para fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe. c) Construir um consenso para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.” (UNASUR, 2013, p. 3-4, tradução nossa).

*Although the differences between the Southern Cone and the Andean North are striking enough to justify seeing them as distinct subcomplexes, Brazil remains the linchpin that holds the South American RSC together. Brazil is obviously central to the Southern Cone, but it also has both direct and indirect interests in the Andean North*⁵⁹ (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 332).

E observarmos, ainda, para a análise de Cohen, quando tece considerações geopolíticas sobre a América do Sul, nos seguintes termos:

*South America has attained the status of an independent geopolitical region within the Maritime realm, with balanced ties to the United States, Maritime Europe, and the Asia-Pacific. Brazil's continental preeminence as a regional power has led the way to this independence*⁶⁰ (COHEN, 2009, p. 162).

Podemos constatar que o Brasil, no contexto político-estratégico do século XXI, é um polo de poder regional, destacando-se dos demais atores sul-americanos, com potencial crescente e capaz de figurar no rol da estrutura multipolar do sistema internacional.

Aprofundando-se nessa temática, observamos que há correntes que consideram não haver motivação para o tratamento de temas de defesa no âmbito hemisférico, assim identificamos a teoria dos complexos regionais de segurança, vista em Buzan e Wæver (2007), e também as considerações aventadas por Silva (2012) ao abordar de forma cética o sistema interamericano de defesa, em face do descrédito nas supostas preocupações manifestadas pelos EUA.

Afinal, continua sempre válida a percepção do Barão do Rio Branco acerca das relações de poder, assim transcrita: “[...] liderança não é algo que se reivindica, pois é resultado do consentimento e reconhecimento dos liderados” (BUENO, 2012, p. 43).

59

“Embora as diferenças entre o Cone Sul e a Comunidade Andina sejam marcantes o suficiente para justificar a vê-los como blocos distintos, o Brasil continua a ser o eixo que sustenta o complexo regional de segurança sul-americano como um todo. O Brasil é obviamente essencial para o Cone Sul, mas tem também interesses diretos e indiretos na Comunidade Andina.” (BUZAN e WÆVER, 2007, p. 332, tradução nossa).

60

“A América do Sul alcançou o *status* de uma região geopolítica independente dentro do domínio marítimo, com ligações equilibradas com os EUA, Europa marítima e da Ásia do Pacífico. A preeminência continental do Brasil como uma potência regional tem liderado o caminho para essa independência regional.” (COHEN, 2009, p. 162, tradução nossa).

4.2 OBJETIVOS DE DEFESA DO ESTADO BRASILEIRO

Consoante a PND, “as relações internacionais são pautadas por um complexo jogo de atores, interesses e normas que estimulam ou limitam a capacidade de atuação dos Estados” (BRASIL, 2012c, p. 7). Com base nessa compreensão, instituiu-se no Brasil os objetivos nacionais de defesa, quais sejam:

- I – garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II – defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III – contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV – contribuir para a estabilidade regional;**
- V – contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;**
- VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;**
- VII – manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII – conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
- IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X – estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais;
- XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional (BRASIL, 2012c, p. 7, grifos nossos).

Os objetivos IV, V e VI merecem destaque para evidenciar a inserção do Brasil no cenário internacional, ao tempo em que podem contribuir para projetar os temas de seu interesse no contexto político estratégico do século XXI.

Frente a esses objetivos traçados, pode-se reconhecer na JID um espaço importante para a atuação do Brasil, especialmente considerando os temas de seu interesse em termos de defesa, isto porque a posição do Estado brasileiro em relação à participação em fóruns de concertação multilaterais é enfatizada nos documentos oficiais, sobretudo, no LBDN (BRASIL, 2012b). Tratando especificamente da intenção do Brasil em se fazer presente no Conselho de Segurança da ONU, esse documento deixa claro que a “eficácia e legitimidade das decisões e das políticas adotadas em seus órgãos serão tanto maiores quanto

maior for a capacidade da ONU de expressar interesses dos países que a compõem.”
(BRASIL, 2012b, p. 31).

Apresenta-se nesse momento uma análise das atividades desenvolvidas pela Junta, com base nos relatórios anuais a partir de 2006, procurando-se relacionar com os objetivos de defesa do Estado brasileiro.

No ano de 2006, a JID apresentou, pela primeira vez, após a aprovação do novo estatuto, o inventário das atividades e realizações ocorridas no período de março a dezembro de 2006. Conforme o Relatório Anual JID 2006:

[...] Pode-se verificar que as atividades da JID e **o interesse pela contribuição que pode agregar aumentaram sensivelmente, incluindo os convites para que a JID participe das conferências, seminários e painéis sobre temas militares e de defesa e outros onde a Junta possa assessorar e empregar seu potencial, como na mitigação de desastres naturais.**

Além dos temas tradicionais como remoção de minas e medidas de fomento da confiança e segurança, a JID se ocupou também de questões referentes a **controle e transparência de gastos militares e destruição de armas e munições em arsenais** [...]

No campo do ensino, **o CID se consolidou como uma instituição acadêmica de grande valor para o desenvolvimento das relações civil-militares e para a difusão dos valores democráticos** [...].

A admissão do **Reino da Espanha e da República Popular da China como observadores permanentes na JID** [...] (JID, 2007, p. 7 – grifos nossos).

Como se pode perceber, de acordo com o trecho do documento acima referido, no momento da reestruturação, a JID passa a apresentar maior visibilidade em âmbito internacional, por meio de sua participação em eventos nos temas de sua área de atuação, bem como prestando serviços de assessoramento aos países membros. Cabe ressaltar a atuação do Brasil em atividades que são apoiadas pela Junta na área de remoção de minas, como a organização e criação, em Bogotá, Colômbia, do Grupo de Monitores Interamericanos, sob a liderança brasileira, grupo este que apóia o Programa de Ação Integral Contra as Minas Antipessoal (AICMA), bem como da Missão de Assistência para a Remoção de Minas na América do Sul (MARMINAS), também sob liderança do Brasil (JID, 2007).

Além disso, o CID manteve-se de forma consolidada, como uma importante instituição de ensino no nível político e estratégico. Evidencia-se, ainda, a participação da Espanha e da China como observadores permanentes (JID, 2007).

No ano subsequente, isto é, em 2007, o relatório aponta conclusões similares, notadamente no que diz respeito ao reconhecimento da JID como entidade da OEA, à medida que um maior número de países americanos buscam dela participar (JID, 2008).

Paulatinamente, o reconhecimento da nova estrutura da JID vai conquistando novos participantes, especialmente, na condição de observadores permanentes, conforme se verifica no Relatório Anual JID 2008 (JID, 2009?), em que se destaca a inclusão da Dinamarca como observadora permanente na JID a partir de janeiro daquele ano. E, além disso, a incorporação por parte do CID de novos cursos e outros eventos à sua proposta acadêmica também ajudam a consolidar a entidade no contexto internacional (JID, 2009?).

Oportuno salientar também que, no ano de 2008, passa-se a ter nas conclusões do relatório a indicação do planejamento estratégico para o desenvolvimento da gestão da entidade. Nesse sentido, vale mencionar que para Chiavenato (2003), a possibilidade de apontar perspectivas futuras para a administração é parte da organização burocrática das organizações. De alguma forma, à medida que essa conduta vem sendo adotada, uma organização considerada eficaz dispõe de maior visibilidade, tornando-se, no caso em análise, a JID, mais robusta e com maior capacidade de internacionalização.

A esse respeito, fazemos alusão ao serviço de assessoramento da Junta que vem se qualificando ao longo dos anos, notadamente, por meio da: desminagem humanitária, fortalecendo a relação com a Coordenação do Programa de Ação Integral Contra as Minas Antipessoal (AICMA), da OEA; e da promoção de reuniões informais, a fim de solucionar casos urgentes de forma mais ágil, o que poderia reforçar o princípio da celeridade e assegurar a entidade maior eficiência em sua gestão, como conceitua Chiavenato (2003). E ainda, por

fim, o estímulo dado na forma de assessoramento aos Estados membros a fim de alicerçar as políticas nacionais de defesa e a segurança integral (JID, 2010).

Com base no exposto, destacamos que há uma maior ampliação e presença internacional da JID, por meio da compreensão de que ela tem desenvolvido medidas eficazes que passam a inspirar confiança entre os países americanos. Além disso, fica evidenciado no Relatório Anual JID 2009 (JID, 2010), o uso eficiente de recursos no desenvolvimento de suas ações, em especial na de desminagem, e também há um contínuo aumento no número de assessores no tema de desastres da OEA.

Por outro lado, o registro acerca da existência de problemas orçamentários tem sido uma constante nos relatórios anuais de 2008 (JID, 2009?) e 2009 (JID, 2010). Porém, o Relatório Anual JID 2009 (JID, 2010) é contundente a esse respeito, inclusive, sugerindo a necessidade de construção de um Plano de Orçamento operacional, o que parece ser um bom indicador para o planejamento estratégico da entidade.

Por conseguinte, no ano de 2010, o relatório diz o seguinte:

Em 2010 a JID buscou **estabelecer novas iniciativas para fortalecer o processo de interação com a OEA [...]**
Foi estabelecida, no ano de 2010, uma **Comissão para preparar um exercício simulado de apoio a desastres naturais**, a ser desenvolvido nas dependências da JID em 2011[...]
Finalmente, no que tange ao seu **orçamento**, a JID enfrentou **severas dificuldades** para cumprir as suas tarefas no ano de 2010. Ainda que não tenha recebido verbas específicas, foram realizadas diversas obras emergências visando a melhorar as condições da sua rede, em particular observando os aspectos ligados à segurança [...] (JID, 2011?, p. 29, grifos nossos).

Com base no relatório acima destacado, observamos que foram empreendidas medidas com a finalidade de estabelecer canais de diálogo, propiciando maior interação com a OEA. Foi criada uma comissão a fim de preparar os corpos militar e civil para lidar com desastres naturais. Com relação à desminagem, registra-se o bom desempenho do assessoramento prestado pela Junta. Houve, ao longo do ano, o incremento da participação

dos Estados membros, porém, no que concerne ao orçamento, foram novamente registradas as dificuldades financeiras pelas quais passa a entidade para dar cumprimento as suas tarefas.

Em 2011, os programas educativos continuaram a ser desenvolvidos, havendo, neste âmbito, destaque especial para as ameaças emergentes que, segundo o documento “poderiam outorgar alternativas de como enfrentar situações, tais como: o crime transnacional, o narcotráfico, a resposta diante de casos de emergência nacional, contra terrorismo e outros desafios de segurança de caráter multidimensional” (JID, 2012, p. 33). Vale realçar, ainda, a conclusão de que a JID, após a realização de estudos estratégicos, constatou que “não há conexões formais que enlacen as principais organizações hemisféricas que trabalham temas de defesa e de segurança, tanto desde o nível superior até o sub-regional da América do Sul, América Central, a Bacia Caribenha ou a América do Norte” (JID, 2012, p. 33).

Com referência ao Relatório Anual JID 2012 (IADB, 2013a), foram abordados os pontos considerados fulcrais. Primeiro, a elaboração e aprovação de um plano a fim de aperfeiçoar os serviços de assessoramento da JID junto a OEA no âmbito dos desastres naturais. Em seguida, enfatiza-se a elaboração de um manual para melhorar as práticas de atividades nos serviços de desminagem, atividade crucial da JID e que ela tem desempenhado com um forte apelo humanitário. O apoio educacional prestado pelo CID na promoção de cursos e eventos que promovem os interesses coletivos nas Américas no setor de defesa e segurança.

Evidencia-se, ainda, com base naquele relatório, o assessoramento técnico na elaboração de Livros Brancos de Defesa (IADB, 2013a). Pode-se avaliar que, no sentido de implementar uma política de segurança na região, esse serviço da JID está sendo exitoso e eficaz, considerando, conforme Chiavenato (2003), que a eficácia pressupõe o alcance dos objetivos e resultados previamente definidos. Segundo o mesmo autor, isso reforça a ideia de

legitimidade da organização, pois que a mesma apresenta-se capaz de cumprir adequadamente suas metas.

Essa compreensão da JID, numa visão de organização, atende à formulação apresentada por Chiavenato (2003), quando reconhece a necessidade de que as organizações incorporem as rápidas mudanças no mundo, que impõem novas e crescentes necessidades. Fazendo-se uma analogia com a organização da JID – como entidade da OEA – parece patente a necessidade de reconhecer que as organizações bem sucedidas tendem ao crescimento e à ampliação de suas atividades, ao passo também que esta entidade incorpora novos membros como observadores permanentes; desenvolve estratégias a fim de combater as novas ameaças; e promove assessoramento na área de defesa aos países membros. Assim, a JID passa a ter maior reconhecimento da importância de seu papel junto à OEA, especificamente, registramos a existência de um planejamento estratégico da JID para ser desenvolvido no ano de 2013, o que demonstra que a entidade caminha no sentido de aprimorar seu assessoramento técnico, consultivo e educativo, a fim de dar efetividade às suas ações.

A projeção do Brasil e a legitimidade conquistada pela Junta são demonstradas, não só pelo fato de contar com algumas representações institucionais nos cargos eletivos de Presidente do Conselho de Delegados e Diretor-Geral da Secretaria, mas também por meio da participação de seus representantes. Segundo Gama (2010, p. 359), o Brasil tem procurado “desenvolver uma agenda de trabalho voltada para a compilação das notificações dos Estados membros sobre Medidas de Fomento da Confiança e Segurança (MFCS), qualificação acadêmica pelo Colégio Interamericano de Defesa (CID)”, entre outros assuntos.

No entanto, concernentes aos serviços de assessoramento técnico, consultivo e educativo em assuntos militares e de defesa que, de acordo com o Art. 3 do Estatuto da JID,

deve ser objeto de solicitação por parte dos Estados membros, verifica-se que não há nos relatórios de 2006 a 2012 indícios de demandas apresentadas pelo Brasil.

Sendo assim, considerando os objetivos brasileiros de assegurar a estabilidade regional, manter a paz e a segurança internacional e intensificar a projeção do Brasil nos processos decisórios internacionais, a JID constitui para o Brasil uma entidade oportuna para instrumentalizar a consecução de alguns de seus objetivos nacionais de defesa e ratificar sua atuação como um polo de poder regional, quiçá, internacional.

4.3 PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS DO BRASIL SOBRE SEGURANÇA INTERNACIONAL

As perspectivas estratégicas do Brasil sobre a segurança internacional estão delineadas na PND (BRASIL, 2012c). Naquilo que concerne à segurança, o referido documento menciona que ela era, até então, vista de maneira tradicional, como algo atrelado à confrontação entre Estados oponentes e, portanto, relativa à defesa externa. Notadamente, o conceito de segurança foi sendo paulatinamente redefinido, passando a abranger outras esferas da vida social como a política, militar, econômica, psicossocial, científico-tecnológica, ambiental entre outras.

Tratando especificamente da segurança e da defesa relativa ao Estado, diz o texto do documento: “A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades externas. Por sua vez, defesa é a ação efetiva para se obter o grau de segurança” (BRASIL, 2012c, p. 2).

Para efeito da PND, que mantém conformidade com a PDN, a segurança é “a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2012c, p. 2), enquanto a defesa nacional é compreendida como um conjunto de medidas e ações emanadas do Estado, “com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2012c, p. 2).

Como visto do conceito aplicado pela PND, a segurança deve fortalecer a soberania e a integridade territorial. Cara aos Estados, a soberania se constitui como um conceito fundamental, que é reforçado pela legitimidade das intervenções e implica no controle absoluto sobre um determinado território em sentido jurídico e o controle, de fato, das fronteiras (NYE JR., 2009). Analogamente, a defesa é exercida como uma estratégia para a manutenção da soberania e da integridade territorial.

O Ministro da Defesa do Brasil, o Embaixador Celso Amorim, já ratificou em pronunciamentos oficiais, aulas magnas ministradas no Rio de Janeiro (BRASIL, 2013d) e em São José dos Campos (BRASIL, 2013e), as estratégias a serem assumidas pelo Brasil, no âmbito da defesa nacional, para a manutenção da segurança, inclusive reconhecendo que o Brasil deve atentar para duas formas de ação na definição de sua PND: a dissuasão e a cooperação.

Nesse sentido as falas do Ministro da Defesa, proferidas em aulas magnas, consistem em bons exemplos do tom atribuído à PND, a saber: “Uma política de defesa ativa necessariamente contém uma dimensão de dissuasão [...] e outra de cooperação” (BRASIL, 2013d, p. 13), e ainda, “o sentido da dissuasão é a nossa capacidade de criar um dano suficientemente forte para que outros não se aventurem a interferir diretamente no nosso patrimônio, nos nossos interesses” (BRASIL, 2013e, p. 12).

Para a estruturação da END o conceito de dissuasão é fundamental, como se evidencia na seguinte passagem:

1. Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional.

Para dissuadir, é preciso estar preparado para combater. A tecnologia, por mais avançada que seja, jamais será alternativa ao combate. Será sempre instrumento do combate.

2. Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

Esse triplo imperativo vale, com as adaptações cabíveis, para cada Força. Do trinômio resulta a definição das capacitações operacionais de cada uma das Forças.

3. Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras (BRASIL, 2012a, p. 2).

Por meio de uma análise mais acurada do conteúdo dos documentos, constata-se que a dissuasão deve ser utilizada pelo Brasil como uma estratégia política de defesa centrada no desenvolvimento de capacidades humanas, tecnológicas e industriais, buscando preservar os interesses brasileiros da cobiça de terceiros. Ou seja, neste viés, a política de defesa se pauta numa estratégia global dissuasória.

Prosseguindo nessa análise, observa-se que o outro viés da política de defesa se baseia numa estratégia fortemente cooperativa no entorno regional, entendendo-se por entorno, pelas palavras do Ministro da Defesa brasileiro, como sendo a América do Sul e África Ocidental, irradiando-se para América Latina e para a África como um todo. Especificamente no que tange à América do Sul, percebe-se que o sentido de cooperação se faz presente por meio da intenção de fortalecer laços e vínculos, enfatizando a necessidade de integração da “cadeia produtiva” de defesa sul-americana. No entanto, dos pronunciamentos depreende-se, ainda, que a cooperação também se dá junto aos países desenvolvidos e emergentes, uma vez que se trata de uma situação favorável para ganhos comuns.

Assim, ao enfatizar os mecanismos de cooperação, as proposições apresentadas nos pronunciamentos do Ministro Celso Amorim, durante aula magna no Rio de Janeiro (BRASIL, 2013d) e na intervenção da VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação

do Atlântico Sul (ZOPACAS) (BRASIL, 2013c), sugerem um destaque para dois fóruns multilaterais, o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) da UNASUL e a ZOPACAS. Da mesma forma, suscitam a criação de um Colégio Sul-americano de Defesa, por meio da união de duas instâncias em vigor, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa da UNASUL (CEED), em Buenos Aires, e o Curso Avançado de Defesa Sul-americano (CAD-Sul), no Rio de Janeiro.

É interessante notar a tendência de estruturação regional análoga à hemisférica, ao observarmos o papel do CDS e compararmos com a JID, e ainda quando se fala em Colégio Sul-americano de Defesa com a presença do já existente CID, respeitada a proporcionalidade entre a defesa continental e sul-americana.

Interpretando os pronunciamentos conforme o entendimento de Aron (2002), é compreensível que a distribuição geográfica exerça certa influência sobre o rumo da diplomacia e possa inspirar a conformação de blocos regionais. Isto porque, segundo aquele autor, as alianças estão relacionadas com as posições, sonhos, objetivos e interesses dos Estados em sua região. Sendo assim, há uma plausibilidade definida na busca do estabelecimento de alianças com os mais próximos, visto que, parafraseando o autor, o “aliado mais poderoso inquieta menos se é mais distante” (ARON, 2002, p. 157).

De outra parte, conforme a Estratégia de Defesa Nacional do Estado brasileiro, a cooperação também deve ocorrer com os distantes. Em um dos pronunciamentos (BRASIL, 2013e), o Ministro da Defesa ratifica que a cooperação não pode estar restrita aos países do bloco sul-americano, devendo espalhar-se para a África e ser considerada um pilar para as relações internacionais com outros países do mundo, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento. Em referência, aos países desenvolvidos, a fala do Ministro da Defesa sublinha a cooperação com os EUA.

Na direção dessas estratégias – presentes no pronunciamento do Ministro da Defesa – pode-se compreender que qualquer que seja a configuração existente, as unidades políticas se estruturam conforme uma hierarquia, que é determinada pelas que forças que ela é capaz de mobilizar. Citamos Aron:

Numa extremidade estão as grandes potências, na outra os pequenos países; umas reivindicam o direito de intervir em todos os assuntos, mesmo naqueles que não lhes dizem respeito diretamente; outros têm como única ambição intervir, fora da sua limitada esfera de ação, nos assuntos que lhes concernem de modo direto (e às vezes se resignam mesmo a respeitar as decisões que foram tomadas sem sua participação) (2002, p. 157).

Vê-se, pois, conforme os comentários de Aron acima apresentados, que a resignação de determinados Estados, que se furtam da participação nas decisões de poder que lhe dizem respeito, por se tratarem de assuntos internacionais, ou mesmo de assuntos internos (desses próprios Estados), incorre na fatalidade da posição, o que quer dizer que serão levados a agir de acordo com os interesses dos Estados hegemônicos.

Além destes aspectos, os discursos oficiais do Ministro da Defesa do Brasil também realçam a importância do papel do Brasil nas decisões internacionais em temas como a questão climática e ambiental, as políticas tecnológicas e científicas, a política econômica e a política de natureza militar e internacional (BRASIL, 2013e).

Dessa forma, é preciso reconhecer que o Brasil passa a ocupar, na “nova ordem mundial”, um papel estratégico importante, aliado aos demais países que compõem a estrutura multipolar no contexto político-estratégico do século XXI, dentre eles, os BRICS, mas também ocupando um posto de vanguarda na política regional ou sul-americana.

Citamos a seguir trecho considerado importante de um dos documentos analisados, a saber:

O Brasil é hoje, nas discussões desses temas climáticos, o equivalente a uma grande potência, a um membro permanente do Conselho de Segurança.

Mas, se deslocarmos o tratamento desses temas para o Conselho de Segurança, onde o Brasil não é membro permanente e, muitas vezes, nem sequer está representado, estaríamos em uma situação muito mais delicada. Por isso, a reforma da composição do Conselho de Segurança atende ao objetivo estratégico de presença do Brasil no núcleo decisório da política mundial.

E volto a dizer que não estamos falando em coisas abstratas, mas estamos falando de iniciativas ligadas diretamente a nossos interesses mais vitais.

Se a busca de soluções pela cooperação não nos exime de estarmos alertas a ações nocivas, tampouco se pode descartar a hipótese de que, nas próximas décadas, o conflito venha a prevalecer (BRASIL, 2013d, p. 12).

Por oportuno, buscando-se analisar o significado do trecho acima transcrito, verifica-se a importância atribuída pelo discurso do Ministro da Defesa do Brasil à participação do Brasil no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo objetivo é, segundo o Ministro, atender ao “objetivo estratégico do Brasil no núcleo decisório da política mundial.” (BRASIL, 2013d, p. 12). Verifica-se com isso que o Brasil ambiciona ocupar posição de destaque no cenário internacional, tratando não apenas de questões afetas à economia e ao meio ambiente, mas, notadamente, naquilo que diz respeito à segurança e à defesa.

De acordo com Gama (2010), as mudanças ocorridas no mundo globalizado, que demonstram uma tendência à descentralização e à multipolaridade, reafirmam a composição de um cenário em que o Brasil parece ocupar um lugar estratégico. Tal fato pode ser observado pela participação do país no BRICS, no IBAS (Fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul), no BASIC (grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China durante a Conferência do Clima em Copenhague).

Fazendo-se uma interpretação extensiva do pensamento de Gama (2010), uma participação mais proeminente do Brasil em órgãos como a JID pode representar um fortalecimento da sua capacidade de postular, em fórum internacional, as questões que se coadunam com os objetivos nacionais de defesa. Neste senso, a JID se apresenta como um

mecanismo hábil para promover a projeção do Brasil, inclusive no estratagema para se chegar a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU.

5 CONCLUSÃO

O estudo teve por objetivo geral investigar a legitimidade, a eficácia e a efetividade do assessoramento da JID, como entidade da OEA, nos temas de defesa de interesse do Brasil no contexto político-estratégico do século XXI (sobretudo no período de 2006-2012).

Neste sentido, a investigação baseou-se nos documentos de criação da JID, seu Estatuto após a reestruturação e relatórios anuais, a partir de 2006, bem como os documentos oficiais do Ministério de Defesa do Brasil e buscou os seguintes objetivos específicos: (a) identificar e analisar a JID na sua concepção inicial, tendo por base a legitimidade daquela entidade no contexto político-estratégico característico do correspondente período do século XX (Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria); (b) avaliar a atuação da JID junto aos Estados membros no século XXI, após o estatuto que reestruturou e reordenou as prioridades daquela entidade, no que concerne às vulnerabilidades, ameaças, atores e polos de poder; e vislumbrando, neste âmbito, a eficácia e efetividade do assessoramento daquela entidade; e (c) identificar e analisar a eficácia e efetividade do assessoramento da JID junto ao Brasil, considerando os objetivos de defesa do Estado brasileiro, as perspectivas estratégicas do Brasil sobre segurança internacional, as orientações emanadas dos principais documentos que tratam de defesa e as manifestações proferidas pelo Ministro da Defesa sobre a postura do Brasil no cenário internacional.

A análise do que foi investigado permitiu construir um entendimento acerca do tema de tal modo que nesta conclusão seja apresentado o desenvolvimento do pensamento necessário ao alcance do objetivo geral.

É relevante perceber que mesmo antes da criação da JID, a preocupação com a defesa comum e a percepção de segurança coletiva já permeavam o pensamento das lideranças no continente americano, o que já confere uma legitimidade desde sua gênese. Desta forma, o contexto da Segunda Guerra Mundial elevou o sentimento de preservação ao mesmo tempo em que aguçou o desejo de tratar de medidas que garantissem a integridade hemisférica. Convém, então, registrar a postura norte-americana na condução das discussões que culminaram na instituição da Junta, com destaque para as exigências a que foram submetidos os Estados membros. Já neste ponto, ficou marcante a condição de submissão ao poder econômico dos EUA, bem como o respeito ao seu poderio militar, com reflexos nas políticas e ideologias adotadas pelos demais países americanos.

A JID foi, então, concebida debilitada de poderes, uma vez que a potência hegemônica ditaria as regras, as prioridades e os caminhos a seguir, na busca da segurança coletiva. Qualquer contrapeso que influenciasse no equilíbrio de poder naquele momento seria indesejável. O contexto político-estratégico que se segue à criação da JID, caracterizado pela bipolaridade da Guerra Fria, impôs uma conduta na área de defesa muito bem definida e alinhada em ideologia. E dentro dos conceitos de legitimidade e eficácia, podemos concluir que a JID se apresentou como um mecanismo legítimo e eficaz, se considerarmos que os Estados mantiveram-se preparados para a defesa do continente americano contra uma ameaça existente e reconhecida.

Após a Guerra Fria, as dinâmicas de segurança regional, sub-regional e interregional foram substancialmente modificadas, resultado de um cenário multipolar, afetando todos os países, inclusive os EUA, que detinham isoladamente a hegemonia mundial. Com isso, passou a ser premente a necessidade do estabelecimento de uma política de alianças com perfil característico de “interdependência multinível”, inclusive no âmbito das Repúblicas americanas.

Já inserida no sistema multipolar, a JID foi submetida a uma reestruturação vital para sua sobrevivência como organismo internacional, no entanto, vinculou-se juridicamente à OEA e experimentou os reveses de uma dependência orçamentária. A nova fase após a edição do seu estatuto caracteriza-se por uma adaptação que segue as relações de força no âmbito mundial. A multipolaridade não elimina o ainda *hegemon* que coexiste num ambiente de inserção de outras potências, como é o caso dos BRICS, com especial atenção à expansão da China.

No período do século XXI, considerado focal para as análises empreendidas, os relatórios anuais nos fazem supor que a atuação da JID no cumprimento de sua atribuição primordial de assessorar a OEA e os Estados membros esteve aquém das potencialidades de um organismo de dimensões hemisféricas. Cumpre lembrar que diversas ações se mostraram exitosas e eficazes, mas, de forma geral, houve carência de registros de solicitação de assessoramento, desde sua modernização. É imprescindível comentar, neste momento, que a efetividade e eficácia da contribuição da JID será tão maior quanto maior for a iniciativa promovida pelos interessados.

A respeito do assessoramento técnico e consultivo prestado pela JID ao Brasil, percebemos uma atuação retraída ao analisarmos a documentação disponível daquela entidade. Tal percepção é reforçada, ao observarmos os pronunciamentos do Ministro da Defesa, nos quais não houve a menção da participação brasileira naquele mecanismo de defesa hemisférica. Assim, não obstante o Brasil ter assumido posições de liderança na condução de algumas atividades, tais como aquelas relacionadas com a remoção de minas, sob a nossa ótica, a eficácia e efetividade do atendimento do propósito principal da Junta, com efeito sobre os principais temas de interesse do Brasil, ainda são reduzidas no atual contexto político-estratégico.

No concernente aos cenários prospectivos, pode-se ter um redesenho do contexto multipolar e até mesmo bipolar, se for considerado que a China vem ocupando de forma contundente espaços nas esferas econômica e de segurança internacional, forjando um novo equilíbrio de poder perante os EUA. Ainda que revestida de grande imprevisibilidade, a nossa percepção, diante da “interdependência multinível” ou dos efeitos das “redes mundiais de interdependência”, aponta para um sistema internacional com predominância de atores com capacidades e potenciais para estabelecer uma condição de multipolaridade. Essa prospecção faz sentido para demonstrar que o Brasil precisa estar atento ao contexto multipolar e se fazer presente em diferentes instâncias de poder, como forma de interferir ativamente no *balance of power*.

Atentando para tal fato, notadamente em um cenário de múltiplas relações de dependência entre os atores, a reestruturação da JID também preconizou critérios eletivos de rotatividade para a ocupação de seus cargos, observando a distribuição geográfica equitativa. Assinalou-se, assim, o término da supremacia norte-americana na condução da entidade, cabendo a devida ressalva à questão doutrinária a cargo do CID, o qual preserva a origem de seus diretores. Paira, no nosso ponto de vista, a suspeição do grau de interesse norte-americano nas questões hemisféricas que não afetem suas aspirações maiores.

Com a rotatividade, passa-se a ter a presença marcante de oficiais-generais brasileiros nos cargos de Presidente e Diretor Geral da JID, evidenciando a posição de destaque assumida pelo Brasil no sistema interamericano. O Brasil, no momento em que assume esse papel, reforça o *status* adquirido de emergente polo de poder frente ao cenário multipolar do sistema internacional e, ao mesmo tempo, demonstra sua crença nos valores daquele organismo, ou seja, confere legitimidade à JID e por conseguinte ao SID.

É notório que a atuação da JID no contexto político estratégico do século XXI apresenta uma conformação renovada. Com efeito, as novas ameaças e o surgimento de outros

atores tornam-se o foco das preocupações regionais e internacionais. Nesse contexto, a entidade tem buscado implementar ações, a fim de preparar os Estados membros para atuarem em prol da segurança hemisférica. De outra parte, a despeito de a JID ter sua área de atuação circunscrita pelo continente americano, a segurança contra ameaças transnacionais tem exigido da entidade dinamismo em suas ações junto a outros organismos internacionais. É com essa prerrogativa que o Brasil deve, no nosso entendimento, conquistar seu fortalecimento no rol das potências emergentes, de modo a consolidar sua dimensão econômica e preservar seu patrimônio. Nesta vertente, a ênfase na dissuasão e na presença no núcleo decisório da política mundial, devem ser a tônica da postura brasileira no sistema internacional.

O Brasil, no contexto político-estratégico regional do século XXI, tem assumido posição de destaque internacional, enfatizando tratativas com os organismos regionais e mundiais. Evidenciou-se que o Brasil se constitui como um polo de poder regional, ocupando posição de notoriedade em relação aos demais atores sul-americanos na estrutura multipolar do sistema internacional. A condição de líder regional atingida pelo Estado brasileiro nos permite tratar da legitimidade sob dois vieses: o primeiro diz respeito à legitimidade conferida pela liderança reconhecida do Brasil no seu entorno; e o segundo, refere-se à legitimidade dos organismos internacionais de alcance regional, pelo êxito alcançado.

Conquanto, observou-se a necessidade de que o Brasil, no afã de conquistar uma posição de destaque no cenário internacional, intensifique sua política de relações internacionais, identificando não só os novos atores como possíveis parceiros de cooperação, mas, sobretudo, “dizendo a que veio”, isto é, apresentando seu posicionando e suas demandas tanto em nível regional quanto em nível internacional. Para tanto, é primordial que o país ocupe posições estratégicas, como na JID e em outros em fóruns internacionais.

A análise da projeção regional do Brasil, em consonância com as orientações governamentais, e do audacioso, porém, factual anseio de figurar dentre os principais atores de uma estrutura multipodar nos remete ao entendimento de que não se tratam de objetivos contraditórios mas complementares, que exigem esforços constantes e o estabelecimento de alianças de cooperação de forma onidirecional.

Por fim, ao analisarmos toda a trajetória da JID desde sua concepção, não temos dúvida quanto à legitimidade da entidade e de seu propósito, mesmo diante das variações de cenários, ameaças e atores. Também nos parece inteiramente válidos os conceitos de complexos de segurança que se sobrepõem e que podem interagir em prol da cooperação mútua. Não se pode descartar nas relações de poder a ocorrência do “jogo de soma zero”, no qual o Brasil deve, na nossa visão, atuar com o intuito de reverter a condição imposta pelo ator hegemônico no hemisfério, ou pelo menos minimizar as perdas. Assim, ao mesmo tempo que se firma no seu complexo regional, julgamos que o Estado brasileiro necessita tornar mais ativa sua participação em organismos internacionais de maior envergadura e, neste particular, na JID. Entendemos que o incremento da eficácia e efetividade da atuação da JID depende da otimização do aproveitamento das potencialidades e capacidades que a entidade pode oferecer, neste sentido, cabem aos Estados membros a iniciativa.

Ora, considerando que as unidades políticas conformam uma hierarquia, faz-se necessário saber qual é o papel e de quais estratégias o Brasil – como uma unidade política – reveste-se para figurar nessa hierarquia. Pretende estar à frente, em posição de vanguarda, ou deixar que os outros Estados por ele decida? Tais questões merecem ser refletidas em profundidade.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Prefácio Antonio Paim. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002. 936 p.

BARSA. **Nova Enciclopédia Barsa**. São Paulo: Barsa Consultoria Editorial Ltda, 2001.

BOBBIO, Noberto. **Dicionário de política**. 11a ed. Brasília: Editora da UnB, 1998. 1330 p.

BRASIL. Marinha. **SGM – 107: normas gerais de administração**. Brasília. 2013a.

BRASIL. **MERCOSUL**. Brasília. 2013. Disponível em: <www.mercosul.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2013b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012a. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Intervenção do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na VII Reunião Ministerial de paz e cooperação do Atlântico sul (ZOPACAS)**. Montevideu, 2013c. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discursos_ministro/zopacas.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **O planejamento de defesa no governo Dilma Rousseff**. Aula Magna do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Curso Superior de Defesa da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 2013d. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discursos_ministro/aula_magna_csd_esg_o_planejamento_de_defesa_governo_dilma.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2012c. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Rumo à identidade de defesa sul-americana**. Palavras do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na cerimônia de encerramento do Curso Avançado de Defesa Sul-Americana. Rio de Janeiro, 2012d. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/discursos_cursos_avancados_defesa_sul_americo_novembro_2012.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2013.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Uma política de defesa para o futuro**. Aula Magna do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). São José dos Campos, 2013e. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discursos_ministro/aula_magna_ita.PDF>. Acesso em: 24 mar. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **BRICS**: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Brasília, 2013f. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>>. Acesso em: 08 jun. 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **UNASUL**. Brasília, 2013g. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em: 08 jun. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **MERCOSUL**. Brasília, 2013h. Disponível em: <<http://www.pee.mdic.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=374>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BUENO, Clodoaldo. O Brasil e o integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-americana. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 43-62.

BUZAN, Barry and WÆVER, Ole. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge / New York: Cambridge University Press, 2007. 564 p.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Coleção o Brasil e o Mundo. Brasília: Editora da UnB, 2002. 525 p.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003. 634 p.

COHEN, Saul Bernard. **Geopolitics**: the geography of international relations. 2a ed. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2009. 457 p.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. 250 p.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Estados Unidos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. 213 p.

GAMA, Marcos Vinicius Pinta. O Conselho de Defesa Sul-americano e sua instrumentalidade. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João Paulo (Orgs). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 345-370.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991. 156 p.

GUIMARÃES, Cesar. Legitimidade e crise na política externa: o Governo de George W. Bush. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Estados Unidos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 153-174.

INTER-AMERICAN DEFENSE BOARD – IADB. **Annual Report 2012**. Washington D. C., 2013a. Disponível em: <https://docs.google.com/a/jid.org/file/d/0Bx8yHQ_oK0Ewb1F2MlpEQnR1bk0/edit?pli=1>. Acesso em: 10 ago. 2013.

INTER-AMERICAN DEFENSE BOARD – IADB. Washington D. C., 2013b. Disponível em: <<http://iadb.jid.org/>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

JAGUARIBE, HELIO. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958. 280 p.

JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João Paulo (Orgs). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. 646 p.

JUGMANN, Raul. Estratégia Nacional de Defesa. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, João Paulo (Orgs). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 477-480.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA – JID. **Relatório Anual 2006**. Washington D. C., 2007. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EweW9Rai1ILWpaVke/edit?pli=1>. Acesso em: 10 ago. 2013.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA – JID. **Relatório Anual 2007**. Washington D. C., 2008. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwU3RZV1Q1UTBLc2s/edit?pli=1>. Acesso em: 23 mar. 2013.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA – JID. **Relatório Anual 2008**. Washington D. C., 2009. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0Ewc01QSEpwZEpfUHM/edit?pli=1>. Acesso em: 23 mar. 2013.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA – JID. **Relatório Anual 2009**. Washington D. C., 2010. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwVVhhNDczS3FYU2c/edit?pli=1>. Acesso em: 23 mar. 2013.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA – JID. **Relatório Anual 2010**. Washington D. C., 2011. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwaE4tbTRoWkIzSnM/edit?pli=1>. Acesso em: 24 mar. 2013.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA – JID. **Relatório Anual 2011**. Washington D. C., 2012. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwefFsOEF0ZXVzaDQ/edit?pli=1>. Acesso em: 24 mar. 2013.

NYE JR., Joseph S. **Compreendendo os conflitos internacionais**. Uma introdução à teoria e à história. Lisboa: Gradiva, 2002. 304 p.

NYE JR., Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009. 369 p.

NYE JR., Joseph S. [The Changing Nature of World Power](#). *Political Science Quarterly*. The

Academy of Political Science, v. 105, n. 2, p. 177-19, Summer, 1990.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **Carta democrática interamericana**. Washington D. C., 2006a. Disponível em: <www.oas.org/pt/democratic-charter/pdf/demcharter_pt.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **Conselho permanente**. Washington D.C., 2013. Disponível em: <www.oas.org/consejo/pr/RC/atas.asp>. Acesso em: 10 ago. 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA. **Resolução AG/RES 1 – XXXII E/06. Estatuto da JID**. Washington D. C., 2006b. Disponível em: <https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwTkhGUVNDSVNsdmc/edit?pli=1>. Acesso em: 25 mar. 2013.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES – OAS. **Declaration on security in the Americas**. Mexico City, 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/eng/DeclarationSecurity_102803.asp>. Acesso em: 09 ago. 2013.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES – OAS. **Our history**. Washington D.C., 2013a. Disponível em: <www.oas.org/en/about/our_history.asp>. Acesso em: 10 ago. 2013.

PAGLIAI, Graciela de Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, n. 1, p. 26-42, jan. / jun. 2006.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Discurso inaugural. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 9-18.

PEREIRA, Antonio Celso Alves. Comentários – o trajeto até o Mercosul. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 97-103.

PLANO americano para invadir o Brasil. In: FANTÁSTICO. Rio de Janeiro: Rede Globo de Televisão, 1999. Disponível em: <http://pbrasil.wordpress.com/2010/03/18/2%C2%AA-guerra-mundial-plano-americano-para-invadir-o-brasil/>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos. Os desafios da busca de um poder naval no século XXI. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v.133, n. 04/06, p. 18-32, abr./jun. 2013.

REPRESENTAÇÃO DO BRASIL NA JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA – RBJID. Washington D. C., 2013. Disponível em: <<http://www.rbjid.com/index.asp>>. Acesso em: 23 mar. 2013.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico. In: SILVA FILHO, Edison Benedito e MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). **Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. p. 49-81.

MEETING OF THE MINISTERS OF FOREIGN AFFAIRS OF THE AMERICANS REPUBLICS, 3., 1942, Rio de Janeiro. **Final Act**. Disponível em: < <http://www.oas.org/council/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%203.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2013.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS – UNASUR. **Consejo de Defensa Suramericano. Quito, 2013**. Disponível em: < <http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdadb1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA – USA. Department of State. **Office of the historian**. Washington D. C., 2013a. Disponível em: <<http://history.state.gov>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA – USA. **US Army center of military history**. Fort McNair D. C., 2013b. Disponível em: <www.history.army.mil/index.html>. Acesso em: 10 ago. 2013.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. A integração sul-americana como um projeto brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. p. 63-78.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **International trade statistics 2012**. Genebra, 2013a. Disponível em: < http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/its2012_e.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **World trade report 2013**. Genebra, 2013b. Disponível em: < http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report13_e.pdf >. Acesso em: 10 ago. 2013.

APÊNDICE

Documentos analisados

QUADRO 1

Relação de documentos analisados

Tipo de doc.	Descrição e referência no texto	Data
Ata	Terceira Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas (THIRD MEETING, 1942).	28/01/1942
Resolução AG/RES 1 – XXXII-E/06	Reestrutura a JID, tornando-a entidade da OEA e apresenta o seu Estatuto (OEA, 2006b).	2006
Relatório JID 2006	Relatório Anual da Junta Interamericana de Defesa (JID, 2007).	26/04/2007
Relatório JID 2007	Relatório Anual da Junta Interamericana de Defesa (JID, 2008).	4/03/2008
Relatório JID 2008	Relatório Anual da Junta Interamericana de Defesa 2008 (JID, 2009?).	[2009?]
Relatório JID 2009	Relatório Anual da Junta Interamericana de Defesa 2009 (JID, 2010).	23/03/2010
Relatório JID 2010	Relatório Anual da Junta Interamericana de Defesa 2010 (JID, 2011?).	[2011?]
Relatório JID 2011	Relatório Anual da Junta Interamericana de Defesa 2011 (JID, 2012).	01/03/2012
Relatório JID 2012	Relatório Anual da Junta Interamericana de Defesa 2012. Idioma original: inglês (IADB, 2013a).	01/03/2013
Estudo SID 2012	Completo Apresenta uma análise crítica do Sistema Interamericano de Defesa. Idioma original: espanhol (JID, 2012b).	20/08/2012
Palavras do Ministro da Defesa do Brasil	Palavras do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na cerimônia de encerramento do Curso Avançado de Defesa Sul-Americana, no Rio de Janeiro (BRASIL, 2012d).	01/11/2012
Aula magna do Ministro da Defesa do Brasil	Aula magna do Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, proferida no Rio de Janeiro. Título: O Planejamento da Defesa no Governo Dilma Rousseff (BRASIL, 2013d).	11/03/2013
Aula magna do Ministro da Defesa do Brasil	Aula magna do Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, proferida em São José dos Campos/sp. Título: Uma Política de Defesa para o Futuro (BRASIL, 2013e).	25/02/2013
Intervenção do Ministro da Defesa do Brasil	Intervenção do Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, Montevideo/Uruguai (BRASIL, 2013c).	15/01/2013
Política de Defesa (PND)	Nacional Dispõe sobre a Política Nacional de Defesa do Estado brasileiro (BRASIL, 2012c).	2012
Estratégia nacional de defesa (END)	Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Defesa do Estado brasileiro (BRASIL, 2012a).	2012
Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)	Dispõe sobre as ações, os objetivos e os desafios do Estado brasileiro na área de defesa (BRASIL, 2012b).	17/07/2012

Fonte: Autor (2013). Com base em pesquisa documental.