

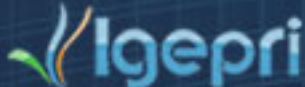
BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 4 | edição nº 1 | 2015

*América do Sul como Comunidade
de Segurança: Região Autônoma e
Construção de Identidade*

Lucas Amaral Batista Leite



Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais



Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

A AMÉRICA DO SUL COMO COMUNIDADE DE SEGURANÇA: REGIÃO AUTÔNOMA E CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADE

Lucas Amaral Batista Leite¹

Resumo: Este trabalho busca compreender como o discurso de segurança e defesa regional é empregado pelo ex-ministro da Defesa, Celso Amorim, em seus discursos oficiais, e pelos principais documentos emitidos pelo Ministério da Defesa. É nosso objetivo estabelecer as conexões, similaridades e diferenças narrativas sobre o que busca-se construir como uma identidade regional e as ameaças a esta possível entidade tanto física quanto simbólica. Para tanto, fazemos inicialmente uma conceituação teórica acerca dos principais termos e discussões a serem levantados para posterior análise – especialmente no que diz respeito ao posicionamento ontológico e epistemológico das correntes teóricas empregadas. Abordamos brevemente a discussão sobre comunidades de segurança e o papel da regionalização no estabelecimento de identidades e ameaças para, por fim, compreender como o Brasil constrói-se como ator para dentro e fora do que o próprio país compreende como seu entorno estratégico.

Palavras-chave: América do Sul; Ministério da Defesa; Segurança Regional; Identidade.

SOUTH AMERIC AS SECURITY COMMUNITY: AUTONOMOUS REGION AND IDENTITY CONSTRUCTION

Abstract: We seek to understand how the discourse of security and regional defense is employed by the former Brazilian Minister of Defense, Celso Amorim, in his official speeches, and the main documents published by the Ministry. It is our objective to establish the connections, similarities and differences regarding the narratives about what seeks to construct itself as a regional identity and the threats to this entity physically and symbolically speaking. In this sense, we first theoretically conceptualize the most important terms and discussions to be presented afterwards – especially what regards to the ontological and epistemological positioning of the theories. We briefly discuss about the security communities and the role of the regionalization in the construction of identities and threats, and, with all that set, seek to understand how Brazil constructs itself as an actor to what the state understand that is inside and outside.

Key-words: South America; Ministry of Defense; Regional Security; Identity.

¹ Atualmente é professor da Fundação Armando Álvares Penteado e Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUCSP). O autor é financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Atua na área de Defesa, Paz e Segurança Internacional, especialmente em relação aos temas de Política Externa Norte-Americana, Terrorismo, Conflitos Internacionais e Abordagens Pós-Estruturalistas. Integrante do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e filiado à Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) e Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Contato: leite.ri@gmail.com

Introdução

A recente constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) proporcionou novos temas de estudo para pesquisadores da área de Segurança e Defesa. Tornou-se mister apreender de que forma os países da região buscam constituir-se como região e quais as implicações de uma identidade regional em Defesa, como propõem os documentos de fundação do CDS.

Mais ainda, é necessário compreender como o Brasil posiciona-se acerca da temática e de que forma se insere dentre os demais atores regionais, ou seja, constrói-se como parceiro e aliado – da mesma forma que, paralelamente, estabelece as ameaças ao seu entorno. A narrativa a ser compreendida leva em conta os três principais documentos sobre Defesa no Brasil, tais quais a Política Nacional de Defesa (2005), a Estratégia Nacional de Defesa (2008) e o Livro Branco de Defesa Nacional (2012), além de discursos relacionados à temática e disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Defesa brasileiro.

Inicialmente, faremos uma apreciação teórica acerca dos estudos de Segurança e Defesa, apresentando conceitos e definições – em especial no que diz respeito à construção de ameaças no nível regional. Abordaremos, sinteticamente, ideias de autores como Karl Deutsch (1957), Adler e Barnett (1998), e Alex Bellamy (2004). Além disso, será importante resgatar o que propõe Robert Walker (1993) quanto às construções identitárias serem baseadas nos limites entre o interno/externo, em alusão não apenas à noção de fronteira mas ainda às separações identitárias construídas nesse ínterim.

Ontologia e Epistemologia em Relações Internacionais

Tornou-se lugar comum afirmar que as questões de Segurança passaram a ocupar lugares distintos na agenda do pós-Guerra Fria (BUZAN; HANSEN, 2012). A sugestão que a afirmação transmite é que, com o fim do conflito entre as duas superpotências, novas ameaças e problemas teriam magicamente surgidos no cenário internacional.

Não cabe nesse trabalho analisar sistematicamente a evolução dos estudos de segurança e defesa das últimas décadas, mas partimos da premissa de que tais conceitos são construídos socialmente. Isso quer dizer que levamos em conta os agentes e emissores em contextos e períodos específicos, ou seja, um determinado ator fala algo por algum motivo e com vistas a fazer-se entendido por uma (ou várias) plateias (BALZACQ, 2005).

Ainda assim, é possível afirmar que, com o fim da dicotomia clássica entre Estados Unidos e União Soviética na Guerra Fria, novos paradigmas puderam posicionar-se mais

firmemente e ganhar maior publicidade entre os pesquisadores (WALKER, 1993). Trata-se de abordagens teóricas e epistemológicas distintas daquelas que pautaram boa parte das análises no século passado. Segundo McSweeney (2009), nesse contexto, as teorias classificadas como racionalistas², em especial o Neo-Realismo, deixaram de explicar fenômenos que relativizassem o papel das unidades no sistema e a capacidade de racionalizar por completo a tomada de decisão e as ações empregadas pelos atores – nesse caso, os Estados.

A premissa básica do Neorealismo criticada pelo autor é a de assumir posições muito rígidas no que diz respeito à ontologia; os Estados, considerados como atores principais, unitários e racionais, agiriam de forma causal, em resposta aos constrangimentos de uma estrutura previamente delineada. As noções de anarquia e do dilema de segurança, ligadas à busca constante de garantir a sobrevivência, criariam um sistema que coagiria as unidades a agir de uma forma muito específica.

A crítica de McSweeney consiste justamente em desacreditar o comportamento estatal; para ele, as ações dos Estados não são previsíveis como acredita o Neorealismo e não se poderia dizer *a priori* o rumo e o curso das tomadas de decisões pura e simplesmente a partir de pré-determinações teóricas. O autor aceita que, sob determinadas circunstâncias, o comportamento dos atores até possa ser delineado, mas rejeita o pressuposto de que forças externas sejam unicamente responsáveis por tanto.

Além disso, deve-se levar em conta que a centralidade de análises em torno de Estados unitários e racionais deixaria de considerar elementos subjetivos, intrínsecos à ação humana. E, uma vez que aqueles que tomam as decisões e governam são humanos, ignorar as possibilidades em torno de possíveis erros, contextos e paixões tornaria a análise sem profundidade e metodologicamente pobre.

A ideia é que a realidade, assim como todos os conceitos que usamos para explicá-la, são socialmente construídos. Dessa forma, a noção de Estado, de anarquia e de sistema tem que levar em conta a relação entre os atores e a estrutura em que atuam – os constrangimentos seriam dialéticos e co-constituídos. Nesse ínterim, não caberia inclusive favorecer o internacional em detrimento do nacional, por exemplo; a questão não é exclusiva ao “externo”, mas sim como são construídas essas noções e ideias e de que forma elas nos ajudam a fornecer um desenho de pesquisa.

² Aqui consideradas os marcos teóricos que preveem o Estado como o único ator importante nas Relações Internacionais, o princípio da maximização de ganhos em cálculos de custo x benefício e a existência de uma estrutura anárquica que coagiria as unidades do sistema.

McSweeney (1999) ainda afirma que teria havido um “giro sociológico” nas Relações Internacionais e ele seria responsável pelo chamado “terceiro debate” – em que o positivismo e o racionalismo da área foram colocados em xeque e teve início um debate com maior ênfase nas questões ontológicas/epistemológicas. Nesse sentido, o autor e Wendt (2001) apresenta alguns autores considerados pioneiros em criar uma nova corrente dentro das RI, o construtivismo (aqui entendido em todas os níveis de análise, mais ou menos positivista), ora chamado de reflexivismo.

Há um resgate das principais ideias de Alexander Wendt: a de que as identidades importam e constituem um objeto de análise específico da área. Não seria possível compreender como os atores atuam sem compreender como eles são socialmente construídos, o que também valeria para os próprios conceitos da área, como “anarquia” e o próprio Estado. A interação entre esses atores seria, portanto, um reflexo da interação entre identidades que podem se perceber como cooperativas ou hostis – e é a partir daí que as estruturas coagem ou não os atores, ou seja, a anarquia no sentido previamente estabelecido pelas correntes clássicas só teria um papel “negativo” a partir de determinadas interações.

Ainda em relação às identidades, Wendt afirma que tanto a estrutura como os agentes mudam justamente por que dependem de como ocorrem as interações entre distintos atores. As identidades (e caberia a crítica aqui de que, em última instância, elas assumem certo determinismo) não seriam rígidas e imutáveis, mas se constituíam por interesses e valores que mudam e são adaptados. O significado que se dá à anarquia e aos atores do sistema também mudaria por estar diretamente ligado à forma como essas identidades se estabeleceriam.

O papel do discurso

Huysmans (1999) afirma que teria havido uma ofensiva da linguagem de segurança, e é importante apontar isso porque esta afirmação relaciona-se diretamente com o tema do artigo: como os estudos de segurança alargaram sua agenda e passaram a levar em conta questões étnicas, culturais e de ordem considerada “pública”.

Segurança seria o que os agentes fazem dela. No entanto, ao invés de compreender que seria um fenômeno compreendido unicamente pela esfera da análise cognitiva, o que o autor chama de construtivistas sociais entenderiam a criação de um problema de segurança a partir das relações sociais. Questões de segurança não seriam determinadas naturalmente, mas construídas como tal.

Assim, escrever e interpretar segurança não seria um ato inocente, mas que pode usar de “janelas” de oportunidade e questões ideológicas próprias de períodos e contextos muito específicos. Os discursos de segurança usariam como costume as narrativas de perigo, ameaça e risco afim de legitimar ações e atos que não seriam necessariamente “bons” ou moralmente aceitáveis. Essa colocação permite afirmar que existiria um dilema normativo, ou seja, como escrever ou falar de segurança quando esse ato pode significar uma interpretação ou ação que inicialmente se evitaria: seria o caso da securitização das drogas, da imigração etc. Juntamente às interpretações previamente estabelecidas, podemos explorar também a forma como as identidades se constituem e se (re)inventam enquanto espaços físicos e simbólicos sob a interpretação a seguir.

Robert Walker (1993) procura demonstrar como a narrativa do Estado-nação moderno está ligada à construção de um espaço físico atemporal, especialmente sob a ideia de que a soberania em determinado território provém de tradições incontestáveis e universais. Ao discorrer sobre o assunto, Walker traz ao debate o discurso das fronteiras como delimitadoras da própria identidade estatal (WALKER, 1993).

Por isso mesmo, Walker tenta demonstrar criticamente como as teorias de relações internacionais corroboram e perpetuam o discurso de comunidades fechadas sob constante ameaça, principalmente ao colocar as relações entre os Estados como privilegiadas em detrimento de uma visão holística das relações de poder. Para tanto, não seria positivo determinar apenas as questões históricas do processo de construção dos Estados, mas como o discurso da soberania estatal se constituiu enquanto universal e emancipatório.

Simply put, then, the principle of state sovereignty expresses an historically specific articulation of the relationship between universality and particularity in space and time. As such, it both affirms a specific resolution of philosophical and political options that must be acknowledge everywhere and sets clear limits to our capacity to envisage any other possibility. (WALKER, 1993, p.176)

A análise pós-estruturalista de Walker busca compreender a constituição de determinados discursos enquanto determinantes na formulação de identidades que se contrapõem entre o interno e o externo, representados de diversas formas: eu e o outro; nós e eles; desenvolvido e atrasado; civilização e barbárie; etc. Essa dicotomia busca delimitar não apenas contornos ideológicos na condição identitária, mas também materiais enquanto ligados a territórios, populações e a história de como uma narrativa comum se desenvolve.

Dentro do que é constituído como espaço fixo e demarcado, as aspirações assumem tons universais e comuns: existe um pressuposto de ordem, identificação de valores e do que

espera o futuro. Tudo que se encontra além desse espaço torna-se “estranho”, incomum. As leis não se aplicam da mesma forma, surge o imponderável e o imprevisível, características que rodeiam o caos e a desordem. Dessa forma, o princípio da soberania estatal firma-se na negação do Outro como alguém de fora, o estrangeiro, o *alien*, o desconhecido. A demarcação interna e a identificação do Self só se tornam possíveis quando o seu contrário é bem delimitado – a exclusão do Outro é que permite a criação do espaço interno e, conseguinte, da ideia de soberania (WALKER, 1993).

There, we must beware. The outside is alien and strange, mysterious or threatening [...]. Knowing the other outside, it is possible to affirm identities inside. Knowing identities inside, it is possible to imagine the absences outside. These routines, too, are familiar. They affirm the codes of nationalism and patriotism, the play of sanctimony and projection, the implausibility of strangers in a world of friend and foe and the impossibility of any real choice between tradition and modernity. (WALKER, 1993, p.174).

Para tanto, metáforas e analogias cumprem um papel essencial. A construção de imagens negativas do Outro é mais facilmente assimilada quando associada a possíveis ameaças existenciais – daí a importância da linguagem como fonte de construção identitária, de onde os significados cumprem o papel de estabelecer pontes entre o enunciador e o público, mas ainda mais: de convencê-lo da existência de riscos, perigos e ameaças. De acordo com Walker (1993), do uso da linguagem se apreende a construção de mitos, heróis e tradições que perpetuam uma narrativa de defesa da moral e da ética de uma comunidade específica, ligada pelo pressuposto de uma racionalidade comum acerca do passado e da previsibilidade do futuro.

Estabelecidos os conceitos, discutiremos brevemente possíveis conexões para uma análise regional da temática de segurança e de como esta pode ser compreendida sob as lentes da discussão identitária.

Segurança em Contextos Regionais

Um dos primeiros autores a buscar definições acerca das questões de segurança e defesa em contextos regionais foi Karl Deutsch (1957): sua ideia era a de que algumas regiões poderiam constituir o que chamava de comunidade de segurança. O conceito previa que a evolução entre a comunicação entre os atores envolvidos chegaria a tal ponto que a ameaça do uso da força seria descartada e a guerra, impossibilitada.

Esse mesmo conceito viria a influenciar autores como Adler e Barnett (1998), que buscariam aprofundar a noção de comunidade de segurança e modernizá-la aos debates atuais.

Para os autores, as comunidades de segurança não seriam entidades rígidas, mas com características próprias a depender dos atores envolvidos e das regiões em que se inseririam. Portanto, uma comunidade de segurança poderia ser compreendida desde o menor compartilhamento de interesses e noções até à formação de uma organização supranacional que viesse a lidar com questões de defesa, por exemplo.

Adler e Barnett listam três elementos capazes de construir o que definiam por comunidade de segurança: compartilhar identidades e valores comuns; a necessidade de que os atores envolvidos mantivessem meios de se comunicar e interagir entre si; e a possibilidade de relações duradouras em que não se levasse em conta apenas os interesses egoístas dos próprios atores.

É importante lembrar que os autores não excluem a possibilidade de conflito, mas que isso não significa o emprego de meios militares para a solução das controvérsias. Além disso, seria necessário atentar à existência de fatores que permitissem a esses atores compartilhar os mesmos interesses a fim de construir uma identidade comum em segurança e defesa: uma ameaça externa, problemas econômicos ou mesmo desastres naturais. O objetivo, contudo, deveria ser sempre o mesmo: a geração de confiança para que os atores pudessem sair de um ambiente egoísta para outro de compartilhamento de valores e normas.

Alex Bellamy (2004) também faz apreciação similar, fazendo a ponte entre a ideia das comunidades de segurança e a lógica do interno/externo. O autor afirma que as condições que possibilitam a formação de uma comunidade de segurança criam um ambiente em que os atores compartilham uma identidade comum e valores que os permitam delimitar quem está dentro e quem está fora. Os Estados formadores de uma determinada comunidade de segurança, por exemplo, se relacionariam entre si de uma forma e de outra maneira com outros Estados.

A lógica proposta por Walker (1993) pode ser retomada no sentido de construção de identidades em contraponto. Assim como no interior de um Estado os indivíduos tendem a se reconhecer como nacionais e compartilhar certos valores, no plano externo haveria a confrontação de identidades, aqueles que fazem parte e se entendem iguais, e os outros. Similarmente, os integrantes de uma comunidade de segurança se reconheceriam como iguais e compartilhariam interesses, normas e valores com fins comuns e solucionariam seus conflitos sem o uso da força – ao passo que entre esses atores e os que não fazem parte da comunidade de segurança não haveria tal compartilhamento e, portanto, a ameaça da violência não poderia ser descartada de antemão.

A ligação proposta por Bellamy (2004) aproxima-se da apresentada por Walker (1993) em outro aspecto, o que diz respeito à fronteira. Quando falamos em fronteiras, limites e demarcações, conseguimos criar tanto simbólica quanto geograficamente a separação entre sujeitos e atores. A construção dos limites liga-se diretamente à construção da alteridade, entendida aqui como identidades que se definem pela diferença, ou seja, entre o “eu” e o “outro” – e que assemelha-se à lógica do interno/externo.

Nesse sentido, Bellamy contribui para a discussão ao retomar o conceito de “comunidade imaginada”, proposto por Benedict Anderson (2006). Comunidades de segurança seriam, em última instância, comunidades que constroem suas identidades pela contraposição entre o interno e o externo. Assim, os limites (fronteiras etc.) se conformariam por meio de dois elementos: um material e outro ideacional. Segundo Bellamy (2004), os limites são criados e manifestados no nível ideacional porque dependem de diferentes níveis de lealdade que grupos e indivíduos dão às entidades às quais se relacionam – e, nesse sentido, o Estado teria sido particularmente bem-sucedido como unidade e capacidade de coesão. O aspecto material revelaria-se pela capacidade de imprimir no plano físico o que se entende e constrói no plano ideacional, como o uso de falhas geográficas nas fronteiras ou a colocação de policiais e postos de vigilância em pontos considerados estratégicos.

Em relação às questões de segurança – e aqui entende-se que Defesa está incluído –, o autor afirma que as relações de interno/externo de uma comunidade inserem-se em um contexto no qual o significado do “eu” é constantemente questionado e passível de mudanças como resultado das interações com os “outros”. Entende-se nesse ponto que o processo de construção identitário segue o mesmo padrão apresentado anteriormente, ou seja, baseia-se na alteridade e na constante interlocução entre distintos atores.

A América do Sul como comunidade de segurança?

Tendo em vista a construção do conceito de comunidade de segurança apresentado anteriormente, buscaremos analisar discursos selecionados do Ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim, disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Defesa (MD). Faremos isso tendo em conta as ideias de segurança regional e ameaças estabelecidas pelo próprio MD a fim de estabelecer possíveis similaridades ou diferenças entre as narrativas.

A nossa hipótese é a de que Amorim busca repetidamente propor a ideia de que a América do Sul seria uma comunidade de segurança, com uma identidade em formação e valores e interesses compartilhados. Não é do nosso interesse esgotar a temática nesse trabalho, especialmente no que diz respeito às práticas estabelecidas que possibilitariam ou

não a criação de uma comunidade de segurança na região. Nosso objetivo é analisar qualitativamente como o Ministro da Defesa brasileiro procura ressaltar ideias e características específicas com o intuito de promover o que ele entende como uma identidade sul-americana em termos de Defesa.

Iremos apreciar inicialmente os três documentos comumente relacionados à Defesa no Brasil. Cabe ressaltar que dois deles foram publicados em governos e sob gestões diferentes da atual, de Celso Amorim. Contudo, é necessário compreender como a narrativa de Defesa se construiu no país e quais elementos permanecem ou sofrem modificações ao longo do tempo.

A narrativa de Defesa no Brasil

Na Política Nacional de Defesa (2005) cabe ressaltar que há logo no início uma conceituação importante, entre Segurança e Defesa: “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 extremas. Por sua vez, defesa é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado. (p.2)”. O conceito de Segurança permanece difuso, enquanto Defesa torna-se mais facilmente definido como os meios para garantir aquilo que porventura venha a se configurar como interesses de Segurança.

Uma outra preocupação do documento é delimitar o foco de atuação do país no que concerne às questões de Defesa: deixa-se claro de que se trata do contorno geográfico brasileiro em que se traduz a América do Sul, o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. Há pequena ênfase nas relações pacíficas com os países sul-americanos, mas o documento não extrapola a questão.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), publicado no final de 2008, busca retomar a ideia de espaço estratégico de atuação brasileira e dá enfoque maior à América do Sul. O marco possivelmente se estabelece pela fundação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em maio do mesmo ano, quando um novo canal de diálogo foi aberto exclusivamente aos países da região e com maior discurso de autonomia regional. Essa formação espacial ainda permitiu a discussão (e posterior criação) acerca do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), cujos objetivos abordaremos em outro momento.

A END diferencia-se também da Política Nacional de Defesa em extensão, quantitativamente e qualitativamente. É possível perceber um discurso mais enfático e menos pervasivo, com metas e um planejamento de longo prazo. A ligação com a temática do desenvolvimento também é notável e se insere no discurso de autonomia nacional:

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento. (ESTRATÉGIA NACIONAL..., 2008, p.1)

A regionalização da atuação brasileira em Defesa é temática recorrente. Ressalta-se o papel que maior integração tem em garantir uma região pacífica e com mecanismos capazes de dissuadir ameaças externas. Nesse sentido, a UNASUL e o CDS são comumente trazidos à discussão como as instituições capazes de garantir os objetivos brasileiros em Defesa e aproximar o país dos vizinhos nas questões pertinentes à temática. Além disso, é a primeira vez que se fala em construir uma identidade sul-americana em Defesa:

Essa integração não somente contribui para a defesa do Brasil, como possibilita fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afasta a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países, avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. (ESTRATÉGIA NACIONAL..., 2008, p.7)

Em 2012, o governo brasileiro publicou, pela primeira vez, seu Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Nele, os princípios e objetivos apresentados em documentos anteriores ganharam maior destaque, além de sistematizar os aspectos financeiros e materiais das Forças Armadas brasileiras. Trata-se de documento que auxilia a minimizar as desconfianças entre países vizinhos e promove a democratização das informações referentes ao tamanho e aos gastos em Defesa no país.

O Livro Branco brasileiro afirma em suas páginas iniciais que seu objetivo é justamente fortalecer a cooperação com os países sul-americanos. Reforça ainda que essa cooperação deverá acontecer por meio da UNASUL e, mais especificamente, do Conselho de Defesa Sul-Americano. O documento expressamente afirma que seria possível ver o surgimento de uma comunidade de segurança na América do Sul baseada em três pontos: “experiências históricas comuns, desafios de desenvolvimento semelhantes e regimes democráticos, que facilitam a compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais. (LIVRO BRANCO..., 2012, p.29)”.

Os documentos conseguem de fato dialogar entre si e com o que propõe tanto a UNASUL como o CDS. O Tratado Constitutivo da UNASUL (2008) afirma que os países-membros devem buscar a construção de uma identidade sul-americana, enquanto o Estatuto do CDS (2008) reafirma esse objetivo em termos de Defesa – e que tome em conta as

características subregionais e nacionais, além da busca por uma visão comum em matéria de Defesa.

Tanto nos documentos brasileiros como nos diretamente citados da UNASUL e do CDS foi possível encontrar pontos de encontro. Podemos afirmar que dois objetivos parecem ganhar destaque nessa narrativa: a de uma região autônoma – a América do Sul – e a busca pela construção de uma identidade comum baseada na integração regional. A partir desse ponto buscaremos analisar se e como o ministro Celso Amorim procurou adequar seu discurso aos objetivos apresentados.

Discursos de Celso Amorim: a América do Sul como objeto

Em diversos discursos do ministro Celso Amorim foi possível constatar a lembrança da América do Sul como uma região autônoma, capaz de se orientar a partir de normas e valores próprios (AMORIM, 2012a; 2012c; 2013b; 2013c). O ministro, conforme abordaremos à frente, parte da ideia de uma identidade sul-americana em contraposição ao que seriam ideias externas – em alusão à referida dicotomia interno/externo.

A definição geográfica, baseada em limites territoriais e mapeáveis ajuda a criar materialmente (apesar de seu componente simbólico nato como algo imaginado que se transfere à realidade) os contornos do que é o “interno” na identidade sul-americana: “Nos últimos anos, **a América do Sul deixou de ser somente um conceito geográfico e tornou-se uma realidade política e econômica**. As reuniões esporádicas do passado deram lugar a um robusto processo de integração regional em diferentes níveis. (AMORIM, 2012a, p.4, grifo nosso)”.

Em outro discurso, também em 2012, Amorim ressalta o papel que a UNASUL teve na consolidação da ideia de América do Sul: “(...) os países da UNASUL fizeram da América do Sul uma realidade política que dá vida ao que até então era um mero conceito geográfico. (AMORIM, 2012c, p.3)”. O assunto torna-se ponto comum nos discursos do ministro, que geralmente inicia suas ponderações com a afirmação de que a região passa por um processo evolutivo no sentido da integração regional.

Contudo, é em 2013 que Amorim afirma categoricamente que a construção da ideia de América do Sul para além do entorno geográfico é feita em detrimento intencional da percepção que o “externo” tem da região:

Desde a independência de nossos países, nos situamos no mundo de acordo com cartografias distintas. Fomos desde cedo, por exemplo, incluídos em um chamado “hemisfério ocidental” e colocados sob o signo da projeção de uma potência de fora
BJIR, Marília, v. 4, n. 1, p. 92-110, jan/abr. 2015

da América do Sul. Mais tarde, nossos países passaram ver-se, mais adequadamente, como parte da América Latina. (AMORIM, 2013c, p.2)

Cabe lembrar que as duas ideias apresentadas anteriormente, “Hemisfério Ocidental” e “América Latina”, foram concebidas por atores externos, no sentido geográfico da palavra. Segundo Bethell (2010), o conceito de *l’Amérique latine* surgiu na França e foi cunhado com o intuito de justificar o imperialismo de Napoleão III no México. Haveria na época um sentimento de que os franceses seriam os líderes naturais dos “latinos” pela afinidade linguística e cultural. Bethell segue linha similar ao afirmar que o conceito de “hemisfério ocidental” teria surgido no começo do século dezenove por políticos norte-americanos como Thomas Jefferson e Henry Clay com o intuito de afirmar uma região livre das monarquias europeias – a ideia de América ou Américas, e que viria a influenciar a formulação da Doutrina Monroe pouco tempo na concepção de um “hemisfério” americano.

Historicamente, portanto, haveriam razões para crer que as afirmações do ministro Celso Amorim baseiam-se em uma tentativa de blindar a região de uma inserção em conceitos que não um determinado pelos próprios países sul-americanos. A UNASUL, recorrentemente lembrada, seria portanto, a instituição-chave para a formulação dessa ideia que, em alguma medida, auxiliaria na construção da identidade sul-americana.

As afirmações de Amorim na conformação do “interno” entendido como América do Sul são corroboradas por tentativas de construir uma ideia do que seria o externo: “As defesas necessárias são, isso sim, a capacidade de nos defendermos de ameaças externas. Ameaças que parecem longínquas hoje, mas que podem se materializar. (AMORIM, 2012e, p.2)”. Apesar de genérica, a colocação de que existem ameaças externas auxilia em boa medida a construir uma identidade interna mais coesa – conforme apresentado anteriormente.

Em discurso proferido no ano seguinte, o ministro segue o mesmo tom, apesar de não constituir uma generalização regional: “O conhecimento produzido nos centros tradicionais de poder do mundo, embora valiosos, costuma trazer a marca dos pontos de vista e dos interesses cultivados nesses países, que não coincidem necessariamente com os do Brasil. (AMORIM, 2013a, p.7)”. Há uma carga de eufemismo na locução, mas transmite-se a ideia de que o Brasil procura constituir pensamento estratégico próprio ou em parâmetros distintos – e que coincide com a ideia de uma visão sul-americana de Defesa. Essa ideia é corroborada no trecho de discurso a seguir:

Falo de identidade porque as nossas riquezas e os nossos desafios devem ser vistos por uma ótica sul-americana. **Não podemos permitir que políticas alheias à nossa**

realidade prevaleçam. Ao identificarmos interesses comuns, mediante um processo que respeite a pluralidade e a diversidade de nossos países, seremos capazes de criar políticas sul-americanas baseadas em uma cooperação autêntica. (...) **O objetivo é criar uma doutrina sul-americana de defesa, que trate do conflito e da cooperação de forma inovadora, que não se baseie em teorias que nasceram alheias à nossa realidade.** (AMORIM, 2013b, p.2, grifo nosso)

Nesse mesmo discurso, o ministro ainda afirma que: “Ao agirmos em comunhão, estaremos mais protegidos das **ameaças à segurança da América do Sul.** Essa comunhão de interesses e ações também fortalecerá os países da região a **dissuadir ameaças extrarregionais.** (AMORIM, 2013b, p.4, grifo nosso)”. Cabe ressaltar que novamente Amorim não apresenta quais seriam essas ameaças à segurança da região nem de onde elas viriam. O foco é recorrentemente na ideia de ameaças difusas e externas à região – possivelmente como retórica a favor dessa mesma identidade sul-americana já alentada.

Conforme visto anteriormente, a ideia de uma identidade regional é preconizada tanto pela UNASUL quanto pelo CDS, obviamente no que diz respeito à construção de uma visão comum em Defesa (AMORIM, 2012a; 2012b; 2012c; 2012d; 2012e; 2013a; 2013b; 2013c; 2013d). O ministro afirma que a região deve garantir os meios para se proteger de ameaças extrarregionais – mesmo que não as identifique. E para tanto, repete em diversos discursos da necessidade de criar mecanismos de dissuasão regional:

Entendemos, também, que em um mundo de grandes blocos, a dissuasão, sem perder a dimensão nacional – inerente à soberania – exigirá crescentes esforços de coordenação regional. Quanto à dissuasão, queremos desenvolvê-la de forma compartilhada com a América do Sul. (AMORIM, 2012a, p.18-19)

Essa preocupação é trazida em outros momentos, com palavras similares, contudo, o tom é geralmente o mesmo. A marca dessas passagens é sempre o da cooperação regional por meio de treinamentos, exercícios e uma visão estratégica sul-americana com fins à dissuasão:

Uma América do Sul que substitui a política de poder pela construção de confiança poderá atingir aquilo que eu chamarei de “coordenação dissuasória”, isto é, um nível de cooperação e integração que desestimula ações hostis contra cada um dos países ou contra o conjunto da América do Sul. (p.7)

Reforçamos aqui a presença de um elemento já abordado nesse trabalho e que tem importância no que convém se chamar de identidade sul-americana: a confiança. O ministro objetiva substituir o que se coloca como “política de poder” baseado em mecanismos de confiança – próximo do que já foi visto na construção das comunidades de segurança anteriormente. Essa lembrança não é à toa ou tão sutil, afinal, Amorim reiteradamente faz

alusão ao objetivo de atingir uma comunidade de segurança nos termos propostos por Deutsch (1957): a impossibilidade de resolver os conflitos da região por meio da violência.

Contudo, gostaríamos de salientar que o conceito construído por Deutsch apresenta excessivo idealismo na sua formulação, além de partir de pressupostos quantitativos ao afirmar o que poderia ser considerado ou não uma comunidade de segurança. Dessa forma, e apesar do ministro assertar veementemente que baseia-se nesse conceito muito específico ao formular seus objetivos (AMORIM, 2011; 2012c; 2012e; 2013b; 2013d) , ainda achamos que autores mais atuais e que abordam com maior rigor a temática poderiam oferecer instrumentos teóricos mais adequados à complexidade das relações sul-americanas.

Considerações finais

Procuramos nesse trabalho apresentar uma justificativa e marco teórico que embasasse a ideia de que as comunidades de segurança podem ser construídas por meio da dicotomia entre interno e externo, em especial pela ótica do discurso. Para tanto, inicialmente buscamos apresentar como se encontra o debate acerca da ontologia e epistemologia nos estudos de Segurança e Defesa no pós-Guerra Fria. Depois disso, sinteticamente apresentamos o referencial teórico que nos permitiria fazer a ligação com estudos de Segurança relacionados ao nível de análise regional.

Assim, demonstramos como a ideia de uma comunidade de segurança evoluiu de Karl Deutsch (1957), passando por Adler e Barnett (1998) e sua atualização acerca do conceito, até chegarmos às críticas e proposições de Bellamy (2004). Este nos apresentou um referencial teórico que permitiria construir uma ponte com os estudos de Walker (1993), transpondo a ideia de eu/outro e interno/externo da noção de Estado-nação à lógica das regiões e, em especial, das chamadas comunidades de segurança.

A partir daí, buscamos analisar de que forma os documentos brasileiros do Ministério da Defesa e os discursos do Ministro da Defesa, Celso Amorim, construíram a narrativa de segurança regional e possíveis ameaças ao Brasil e seu entorno. Os documentos brasileiros parecem ter seguido uma linha similar entre si que prioriza a cooperação regional e dá importância à parceria estratégica com os vizinhos sul-americanos. Além disso, foi possível perceber a semelhança de significado no que se entende por uma identidade sul-americana.

Nesse mesmo contexto, após análise dos discursos do ministro Celso Amorim, pudemos continuar nossa observação quanto à construção de uma narrativa que buscou repetidamente dar espaço e importância à ótica sul-americana em questões de Defesa e integração regional. Essa ideia compartilha da noção apresentada de identidades que se

contrapõem e se constroem ao mesmo tempo, ou seja, Amorim buscava construir a identidade sul-americana em detrimento (por vezes sutil) do que seria considerado “externo” e, por conseguinte, o “outro”.

Em relação às possíveis diferenças, entendemos que deve ser necessário compreender que a forma também é fator a ser levado em conta. Queremos dizer com isso que será comum perceber diferenças na maneira como as narrativas são construídas de acordo com o objeto, ou seja, discursos oficiais e documentos, no nosso caso. É ainda compreensível que mesmo os formalismos esperados sejam distintos a depender do objeto, mas não entendemos que isso acarrete perda na interpretação ou análise empreendida – nosso objetivo foi o de identificar o significado das construções discursivas feitas pelos atores envolvidos, contando com isso com as peculiaridades impostas pelas localidades, eventos e contextos de cada uma.

Não foi nosso objetivo esgotar as possibilidades analíticas acerca do tema, sabendo que as construções possíveis de uma identidade sul-americana superariam as apresentadas nesse trabalho. Contudo, imaginamos ser necessário um primeiro esforço nesse sentido a fim de identificar os primeiros elementos discursivos que possam jogar luz em empreendimentos futuros. Ainda quanto às limitações dessa proposta, ressaltamos que não foi nosso objetivo apresentar e analisar as variáveis empíricas que possam demonstrar esforços materiais em direção a mecanismos de confiança e de uma identidade sul-americana em Defesa – e que igualmente incentivamos e deixamos abertos esforços com tal intuito.

Ainda assim, entendemos que nas próprias repetições dos discursos ministeriais existe um elemento de afirmação necessário à construção de significado. Amorim, que atuou como Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula, usou constantemente de uma retórica culta ao mesmo tempo em que empenhou-se em construir seus discursos de forma clara e didática. A eloquência do ministro pode ser elemento agregador quando se pensa na necessidade de construir a si próprio em relação ao “outro” como uma ponte entre os demais atores regionais. Mesmo que possamos estabelecer uma crítica sobre a falta de elementos empíricos a serem empregados para que o discurso não permaneça apenas na retórica, há que se considerar o esforço no sentido de buscar o que se convencionou chamar de identidade regional.

Referências Bibliográficas

ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael. **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AMORIM, Celso. **La comunidad de seguridad sudamericana – discurso del ministro de estado de defensa, celso amorim, en la escuela de defensa nacional**. Buenos aires, 5 de setembro de 2011. Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Estratégia de defesa do brasil e da américa do sul – aula magna do ministro de estado da defesa, celso amorim, na escola militar do chile**. Santiago do chile, 23 de março de 2012 (a). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Democracia, política externa e política de defesa: rumo à conformação de uma “grande estratégia” – aula magna do ministro de estado da defesa, celso amorim, no vi encontro nacional da associação brasileira de estudos de defesa**. São paulo, 6 de agosto de 2102 (b). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Por uma identidade sul-americana em matéria de defesa – aula magna do ministro de estado da defesa, celso amorim, no curso avançado de defesa sul-americano**. Rio de janeiro, 29 de agosto de 2012 (c). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Brasil e bolívia: cooperação em defesa para o século xxi – palavras do ministro de estado da defesa, celso amorim, no ato de doação de helicópteros da força aérea brasileira para o governo da bolívia**. Santa cruz de la sierra, 3 de outubro de 2012 (d). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Intervenção do ministro de estado da defesa, celso amorim, na reunião plenária do conselho de defesa sul-americano**. Lima, 28 de novembro de 2012 (e). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **O planejamento de defesa no governo dilma rousseff – aula magna do ministro de estado da defesa, celso amorim, no curso superior de defesa da escola superior de guerra**. Rio de janeiro, 11 de março de 2013 (a). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **A construção da identidade sul-americana em matéria de defesa – palavras do ministrado de estado da defesa, celso amrorim, na abertura do i seminário sul-americano sobre monitoramento de áreas especiais**. Manaus, 15 de agosto de 2013 (b). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Cabe aos sul-americanos cuidarem da defesa da américa do sul. Aula inaugural do ministro da defesa, celso amorim, no curso avançado defesa sul-americano**. Rio de janeiro, 5 de stembro de 2013 (c). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

AMORIM, Celso. **Los desafios del escenario estratégico del siglo xxi para américa del sur – conferencia del ministro de estado de la defensa, celso amorim, en el ministerio de defensa de argentina**. Buenos aires, 13 de setembro de 2013 (d). Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

ANDERSON, Benedict. **Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism**. 2ª edição. Londres: Verso, 2006.

BALZACQ, Thierry. The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context, **European Journal of International Relations**, Vol. 11(2), 2005. p. 171–201.

BELLAMY, Alex J. **Security Communities and their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators?** New York: Palgrave MacMillan, 2004.

BETHELL, Leslie. Brazil and 'Latin America'. **Journal of Latin American Studies**, 42, 457-285, Cambridge University Press, 2010.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

DEUTSCH, Karl et al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organizations in the Light of Historical Experiences**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

ESTATUTO DE CRIAÇÃO DO CONSELHO SUL-AMERICANO DE DEFESA, 2008. União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: <
<http://www.unasursg.org/uploads/11/27/11272dcbdad1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>>. Acesso em: 02 fev 2014.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, 2008. Ministério da Defesa, Brasil. Disponível em: . Acesso em: 02 fev. 2014.

HUYSMANS, Jef. **Language and the mobilisation of security expectations**. The normative dilemma of speaking and writing security. Paper for the ECPR Joint Sessions, workshop Redefining Security, Mannheim, 26-31 March 1999.

LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL, 2012. Ministério da Defesa, Brasil. Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA, 2005. Ministério da Defesa, Brasil. Disponível em: . Acesso em: 02 fev 2014.

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008. União das Nações Sul-Americanas. Disponível em: <
<http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

McSWEENEY, Bill. **Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations**. New York: Cambridge University Press, 1999

WALKER, Rob B. J. **Inside/outside: international relations as political theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Recebido em: Agosto de 2014;
Aprovado em: Fevereiro de 2015.