

## **Medidas de fortalecimento da confiança: uma alternativa para Cooperação Regional**

Natália Diniz Schwether<sup>1</sup>

### **Resumo**

O tema da defesa regional e a maneira pela qual têm sido empregadas as medidas de fortalecimento da confiança e segurança são o foco especial deste artigo. Busca-se verificar se o trabalho integrado entre os países da América do Sul é capaz de eliminar as rivalidades regionais e alterar o cenário de baixa confiança, proporcionando uma maior cooperação entre os países. Portanto, as medidas de fortalecimento da confiança serão abordadas mediante uma análise da trajetória desde a implantação, modificações e inserções destas práticas, no âmbito da Organização dos Estados Americanos. Será empregada a análise documental de declarações, atas e relatórios das reuniões que discutiram a temática no decurso dos últimos dez anos, em paralelo com o arcabouço teórico fornecido por Rojas Aravena (1999). Embora, ainda existam inúmeros entraves, já se consolida a necessidade comum por segurança, logo, em suas linhas finais o presente artigo abordará o contexto regional, evidenciando as práticas adotadas com enfoque ao Brasil.

**Palavras-Chave:** Defesa. Medidas de Fortalecimento da Confiança. América do Sul.

### **Introdução**

O início do século XXI nos apresentou um quadro repleto de desafios a serem solucionados para manutenção da segurança estatal. Nele, ademais das ameaças tradicionais, despontaram novas ameaças e vulnerabilidades, complexificando a tomada de decisões. Neste cenário a intensificação da cooperação passou a ser interpretada como a

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista - UNESP. Integrante do Grupo de Estudos em Segurança e Defesa (GESED), pesquisadora vinculada ao Laboratório de Estudos de Defesa (LED). Áreas de interesse: Relações Cívico-Militares, Feminização das Forças Armadas e Terrorismo. E-mail: natidiniz@gmail.com.

melhor estratégia a ser seguida pelas políticas de defesa nacionais, a fim de garantir a estabilidade entre os países.

Apesar da baixa incidência de guerras interestatais na região é notório que este território permanece marcado por relevantes dinâmicas de insegurança (PAGLIARI, 2011). Não obstante, o que prevalece historicamente é a existência de rivalidades regionais e de uma baixa confiança entre as partes que obstruem o avanço dos processos cooperativos e, em última análise, pensar na formação de uma comunidade de segurança<sup>2</sup>. Afinal, o que singulariza tal comunidade e permite que esta logre uma paz estável são as expectativas confiáveis de mudança pacífica - *dependable expectations of peaceful change* - entre os Estados. As soluções das tensões políticas e societais são conquistadas por meio de interações transnacionais e interestatais (ADLER & BARNETT, 1998).

Neste âmbito são inseridas as medidas de fortalecimento da confiança e da segurança como uma estratégia fundamental para a redução das percepções de ameaça, atrelada às políticas para redução de armamentos, mediante as quais há um desincentivo para uma possível corrida armamentista. As medidas de fortalecimento da confiança se destacam por meio de práticas transparentes, possibilitarem uma melhor comunicação entre os Estados, e, por essa razão, contribuirão para o aprimoramento da segurança e manutenção da paz na região.

Desta forma, o artigo fará inicialmente uma breve contextualização teórica dos termos que serão utilizados ao longo do texto, aplicados à região sul-americana, principalmente no que tange a construção de uma Comunidade de Segurança proposta por Adler e Barnett (1998), sendo Hurrell (1998) o autor utilizado para retratar o contexto local.

Logo, a seguinte parte ilustrará a adoção das medidas de fortalecimento da confiança e da segurança como estratégia para intensificar os laços regionais, mediante uma análise de sua trajetória de implantação, perpassando sucessivas reuniões e conferências que discutiram a temática. Ademais de expor alguns casos práticos, a fim de

---

<sup>2</sup> As comunidades de segurança possuem três características básicas: i) presença de valores, identidades e significados comuns; a existência de símbolos, objetos e referências compartilhadas contribui para fornecer um senso de comunidade, de pertencimento em comum; ii) relações diretas e múltiplas; o incremento dos canais de comunicação, em vários níveis (comercial, cultural, social, esportivo, etc) aperfeiçoa a interação entre os atores; iii) reciprocidade e altruísmo (interesse de longo prazo); esses dois traços estão relacionados ao conhecimento mútuo entre os atores, capaz de gerar um senso de comprometimento entre as partes (ADLER & BARNETT, 1998, p. 31).

exemplificar o explicitado anteriormente. Pretendendo com isso, corroborar a hipótese de que o objetivo regional de segurança tem como uma de suas vias de acesso as medidas de fortalecimento da confiança e segurança, devendo, portanto, haver uma maior consolidação desta prática.

### **A segurança revisitada**

A expansão dos estudos de segurança ocorreu na década de 1970 e esteve vinculada a ampliação do espectro, incluindo tópicos de estratégia e aspectos da política doméstica. As primeiras literaturas da área eram mais restritas ao estudo das políticas específicas para prevenção da guerra e a viabilidade do uso das forças militares. Porém, com o passar dos anos, difundiu-se que o poder militar não é o único recurso que a segurança nacional possui, assim como, as ameaças militares, apesar de serem as mais sérias, são parte de uma gama maior de ameaças que os Estados enfrentam. Por essa razão, os estudos de segurança passaram a englobar em suas análises outras questões também relevantes, como as armas, o controle, a diplomacia e as crises de liderança. Atentos, ademais, para o fato de que fenômenos não-militares são ameaças relevantes aos Estados e indivíduos.

Desta forma, Barry Buzan (1998) e seus colaboradores que são expoentes na reconceitualização do campo de segurança, propõem uma expansão para além da agenda tradicional político-militar sem, entretanto, deixar de contemplá-la. Com isso, o Estado deixa de ser o único foco de análise da segurança, e concede-se maior relevância a escassez dos recursos econômicos e degradação do meio ambiente; o aumento da habilidade dos atores não-estatais para utilizar a força, devido à proliferação das armas; e o incremento das comunicações internacionais.

O novo desenvolvimento do campo pautou-se no uso da história atrelado ao método construtivista para as análises de segurança. Neste sentido a ênfase dos estudos está não na realidade objetiva da ameaça, mas sim na maneira como os Estados reagem à ameaça percebida. Afinal, a ameaça em si mesma não constitui um perigo, em realidade, ela é um sinal de risco, que opera na percepção do ente ameaçado. Portanto a ameaça carece de uma observação que contemple todos os seus componentes (SAINT-PIERRE, 2003).

As ameaças e vulnerabilidades podem se desenvolver em diferentes áreas, militares ou não, contudo, para fazerem parte do espectro de questões de segurança, precisam se distinguir das políticas normais. Apesar de considerar-se de modo geral que a segurança é uma melhor condição que a insegurança, questiona-se sua capacidade de gerar efeitos benéficos de uma agenda excessivamente securitizada. A apresentação de uma questão com caráter de extrema urgência inviabiliza o debate da política comum, e demanda que os líderes tomem medidas imediatas, resultando em consequências diferentes daquelas decorrentes das ações tomadas via regra normal do jogo político.

A Escola de Copenhague destaca-se, ademais, ao demonstrar a importância das dinâmicas que ocorrem em um nível de análise intermediário, estabelecendo, como referência conceitual os Complexos Regionais de Segurança. Um complexo de segurança é um conjunto de Estados que possuem problemas e percepções de ameaça demasiadamente interligadas, o que impossibilita a solução de um assunto nacional sem a observância dos demais Estados. A proximidade geográfica acarreta em um alto grau de interdependência no que tange a segurança entre as unidades (BUZAN e WÆVER, 2003).

Destarte, a América do Sul foi usualmente classificada como um Complexo Regional de Segurança do tipo padrão, afinal, há a presença de mais de uma potência regional. Além disso, faz-se importante ressaltar que este Complexo Regional de Segurança é, segundo a análise dos autores, composto por duas estruturas sub-regionais: o Subcomplexo de Segurança do Cone Sul, formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, e o Subcomplexo de Segurança Andino que reúne Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana. A necessidade de tal divisão existe devido às dinâmicas regionais serem bastante distintas entre estes dois subcomplexos. No Subcomplexo de Segurança Andino há um foco de conflito entre a Venezuela e a Colômbia que dificulta o estabelecimento de práticas cooperativas entre os países, assim como o estabelecimento de acordos no âmbito da segurança é prejudicado. Por outro lado, no Subcomplexo de Segurança do Cone Sul, a atuação conjunta dos países em busca de um ambiente mais pacífico e harmonioso entende-se como mais plausível.

Para tanto, a evolução política recente da América do Sul, resultando na democratização dos Estados, foi um fator decisivo no fortalecimento das práticas cooperativas do continente. Este avanço possibilitou a dissipação das ameaças tradicionais e propiciou uma maior confluência em prol de políticas de segurança comuns. Afinal,

trata-se da análise de um processo no qual as democracias não estavam consolidadas e que sofreram frequentes contestações desta proposta. Por essa razão, as vulnerabilidades compartilhadas contribuíram para enfatizar os interesses comuns, assim como para a construção de uma possível equivalência de identidades (HURREL, 1998).

Portanto, o período foi emblemático por demarcar uma das condições essenciais para o estabelecimento de uma comunidade de segurança - a compatibilidade entre os valores essenciais "desse ponto de vista, a cultura de governantes e de sociedades importam, pois, a interação social entre nações pode determinar o comportamento de um Estado em relação a outros" (MAGALHÃES, 2010, p. 16).

De acordo com Deutsch (1957) a comunidade de segurança é definida através de uma plena garantia que seus membros não se enfrentem fisicamente, mas que resolvam suas disputas com o emprego de outros meios. Neste ambiente, as expectativas de mudanças são sempre pacíficas, dado que os Estados não operam pautados exclusivamente em regras realistas. (DEUTSCH et al, 1957). Isto posto, esclarece-se que uma comunidade de segurança pode ser pluralística se visar apenas o estabelecimento da paz, mas ao pretender conquistar o desenvolvimento, precisará ser uma comunidade política amalgamada com um só governo.

Com intuito de atingir tal comunidade Deutsch et al (1957) desenvolve quatro possíveis meios. O primeiro deles trata-se da concessão contínua e recíproca por parte de cada Estado envolvido no conflito, contudo, tal política pode representar um risco para os que respondem por ela. A segunda alternativa é a transformação interna das partes envolvidas no conflito, entretanto, sabe-se que as elites locais preferem envolver-se em conflitos externos a fazer alguma mudança interna. Assim, apenas transformações sutis com objetivo de diminuir a predisposição dos países para os conflitos poderiam ajudar.

O terceiro modo capaz de evitar conflitos seria a redução de contatos mútuos, já que o conflito resultaria da interdependência a qual, muitas vezes, beneficia apenas um lado da relação. Porém, dado o atual cenário internacional, manter tal posicionamento é um fator muito restritivo para o país. Desta forma, Deutsch et al (1957) considera sua última proposta como a mais factível, nela apresenta a redução de interesses antagônicos e o fortalecimento de interesses harmônicos como ferramentas para solução dos conflitos.

A proposta de Deutsch et al (1957) é distinta das demais, pois acredita na possibilidade dos Estados conseguirem superar a condição inicial de anarquia, através de relações de socialização para além fronteiras. Assim como concebe a ideia de que instituições internacionais são responsáveis por exercer influência nas dinâmicas regionais, sendo capazes de alterá-las positivamente (FLEMES, 2005).

No entanto, Hurrell (1998) demonstra que uma comunidade de segurança não deve ter como único critério a inviabilidade (tecnológica ou geográfica) do conflito, da mesma forma que, não deve ser pautada apenas em um equilíbrio dissuasório frente uma ameaça externa, ou ainda, ser baseada exclusivamente em estratégias cooperativas que visem interesses econômicos. De acordo com Hurrell (1998) a comunidade de segurança é o afloramento de uma cooperação que almeja objetivos outros, que não apenas instrumentais, na qual o uso da força não está entre as ferramentas políticas.

Neste sentido, acentuam-se os procedimentos para controle de armamentos no continente, atrelado a uma mudança de atitude nas Forças Armadas. Os militares aceitaram colaborar com o processo incipiente de cooperação e atuaram com bastante entusiasmo em relações bilaterais nas fronteiras. Da mesma forma que, estiveram de acordo e praticaram as ações propostas para fortalecer os laços de confiança entre os países.

A execução de atividades bilaterais foi fundamental na redução das situações de ameaças entre Argentina, Brasil e Chile. Nestes países o uso da força militar deixou de ser uma alternativa para resolução dos conflitos, conquistaram assim um quadro de difícil retrocesso, a partir do qual estão aptos para se organizarem e se defenderem mutuamente de ameaças externas (FLEMES, 2005).

Entretanto, a despeito da pouca incidência de conflitos na região sul-americana, perduram, em alguns casos, relações estatais nas quais predominam a desconfiança e o medo. As causas para situações como essas são divergentes, porém em sua maioria culminam em formações conflituosas. Logo, a guerra tem probabilidade de ocorrer como uma consequência da dinâmica de escalada de conflito, muitas vezes com uma origem desconhecida, ou fruto de cálculos de custos/benefícios equivocados por parte dos tomadores de decisão, geralmente devido à falta de informações a respeito de seus rivais.

Os principais promotores deste quadro conflitivo são, principalmente, de ordem migratória e fronteiriça, no que tange a delimitação do território e a posse de recursos naturais. O século XIX foi palco de importantes conflitos bélicos no continente em decorrência de questões de fronteira não completamente esclarecidas, sendo que alguns deles perduram nos dias atuais. Entre eles destacam-se o conflito que rivalizou Chile e Bolívia pelo direito de saída ao mar; Colômbia e Nicarágua, em que se pleiteia a soberania do arquipélago de San Andrés; Venezuela e Guiana sobre a bacia do Rio Esequibo; e Colômbia e Venezuela no que tange a delimitação da plataforma continental do Golfo da Venezuela (PAGLIARI, 2011).

Perante este esboço observamos que os confrontos na região são ao longo da história uma variável significativa, uma vez que no último século foram os responsáveis pela criação e independência de Estados, e atualmente são empecilhos para uma dinâmica completamente pacífica. Por outro lado, estão sendo feitos esforços por parte dos Estados para deslegitimar o uso da força, através de exercícios militares conjuntos e a adoção de medidas bilaterais e multilaterais, com maior ênfase para a região do Cone Sul.

Assim sendo, muito embora os países da América do Sul tenham estabelecido uma maior aproximação nas últimas décadas, perduram agendas com visões distintas sobre as ameaças à segurança na região. Desta maneira, em decorrência das situações conflitivas ainda pendentes na região e da dificuldade de atingir consensos sobre as respostas regionais aos dilemas de segurança, aparenta estar distante o momento que se alcance uma efetiva, intensa e institucionalizada cooperação regional<sup>3</sup>.

Portanto, apesar das nações demonstrarem que compreendem os benefícios da deslegitimação do uso da força e da adoção de práticas mais cooperativas, as mesmas relutam em confiarem plenamente neste recurso. Neste cenário as Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança podem contribuir para alterar o contexto em que são inseridas.

---

<sup>3</sup> Neste sentido, atualmente, a Unasul tem se delineando como um instrumento normativo de aproximação regional, o qual tem a capacidade de proporcionar um espaço de construção de cooperação regional, entretanto, carece-se de mais tempo para avaliar os resultados em termos de uma aproximação sul-americana.

### **As dinâmicas de confiança no continente americano**

Diante do complexo quadro internacional, no qual há uma evidente contraposição de interesses entre os diversos Estados, a criação de mecanismos que pretendem estabelecer relações mais cooperativas podem representar avanços para as nações envolvidas. Mediante a análise deste cenário desponta como alternativa para o desenvolvimento de um processo de transparência, visando à estabilidade e a paz o tema das Medidas de Confiança Mútua (MCM).

A confiança no ambiente internacional perpassa um processo de conquista gradual, afinal carece da construção de uma identidade regional que supere as heranças históricas de um passado de tensões e ameaças, ao mesmo tempo em que encontre um elemento externo capaz de unir as nações em prol de um objetivo comum no âmbito da defesa.

Portanto, os objetivos das MCM são propiciar um ambiente estável, através de uma comunicação clara e eficiente, que assegure relações mais transparentes e calculáveis, ademais de coibir situações de crise e de conflito, almejando a distensão e a integração. Constituem assim, um elemento crucial no campo da defesa.

De acordo com Rojas Aravena (1999) deve-se distinguir algumas etapas no processo de implementação das medidas. A primeira delas corresponde a erradicar a desconfiança, demonstrando que não há um comportamento ofensivo ou ameaçante entre as partes, para tanto, algumas medidas são propostas, tais como o estabelecimento de uma comunicação com vistas a erradicar fontes de suspeita e aprimorar o conhecimento mútuo.

Em sequência a segunda etapa de construção da confiança pauta-se em um conjunto de ações que vislumbram um novo padrão de relação. Dentre as medidas que são adotadas, se destaca a prescrição de promessas atingíveis, reguladas institucionalmente por mecanismos específicos. Já a terceira etapa diz respeito ao aprofundamento da confiança. Neste momento, pode-se observar um aumento das inter-relações em âmbitos distintos: econômico, comercial, financeiro. Desta forma, o uso da força não é uma opção, pois se busca solucionar as questões no prazo mais curto possível (ARAVENA, 1999).

Consequentemente, no intuito de alterar uma história de desconfiança as MCM devem ser simples e factíveis. Propõe-se, para tanto, um mecanismo de garantias como meio de avaliar o bom andamento e revelar o empenho político de cada país na sua

execução. Assim, deve-se buscar uma padronização mínima das práticas, estabilidade temporal e legitimidade social para aplicação das medidas.

Dado seu caráter de transparência, averigua-se que as MCM possuem fundamental relevância em âmbitos nos quais as diferenças de interesses e a baixa confiança nas relações, são responsáveis por erros de interpretação que culminam na utilização de instrumentos de força e desencadeiam conflitos.

Perante isto, entende-se a região sul-americana como uma área em que tais medidas são necessárias e que possivelmente sua implantação seria bem-sucedida, dado a janela de oportunidade que existe no continente para realizar o processo de unificação da agenda de segurança, ainda não realizado. Esse processo ensejaria a transformação das relações político-militares em prol dos interesses coletivos, bem como uma desmilitarização das relações interestatais.

Contudo, com vistas a compreender este argumento é pertinente realizar um recorrido histórico a partir do surgimento da temática neste hemisfério, a datar do início dos anos oitenta, com a democratização de grande parte dos países da América do Sul e o fim das guerras civis na América Central. Neste processo a Organização dos Estados Americanos (OEA) possui papel de destaque, dado que foi em seu âmbito que as Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança (MFCS) inicialmente se articularam, sendo a organização uma grande impulsionadora das ações.

A OEA foi oficialmente constituída em 1948, durante a Nona Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, apesar de já observamos uma postura cooperativa em prol da solidariedade continental desde o século anterior<sup>4</sup>. A Organização detém como objetivos a segurança coletiva e a resolução de controvérsias de forma pacífica. A partir das décadas de 1970 e 1980, intensificaram-se as ações voltadas para a construção da confiança recíproca entre as nações, ao mesmo tempo em que, permaneceram atuando como um fórum de diálogo e de resolução de controvérsias.

Assim sendo, nos anos 1991 e 1992 foram adotadas resoluções que estabeleciam alguns procedimentos e compromissos para o tratamento das MFCS. No

---

<sup>4</sup> Em 1826 ocorreu o Congresso do Panamá, nele foram lançadas as bases para um acordo de defesa mútua e assistência recíproca, diversas Conferências Internacionais Americanas aprofundaram o debate, culminando na proclamação da Unidade do Hemisfério Ocidental em 1938.

obstante, foi durante a "Reunião de Experts em Medidas de Fomento à Confiança e Mecanismos de Segurança", realizada em Buenos Aires em 1994, o momento em que de fato o assunto recebeu o devido destaque. Nesta reunião, comissões especializadas realizaram trabalhos com intuito de delimitar os principais fundamentos das medidas. O documento final apontou o continente sul-americano como um dos menos armados do mundo, assim como acrescentou que por essa razão já se via certo grau de confiança entre as nações. Motivo pelo qual haveria uma grande oportunidade de se desenvolver a cooperação e integração regional.

Salientaram, ainda, a importância da aplicação das medidas de confiança, porém demonstraram que estas deveriam ser desenvolvidas na região alvo, uma vez que quando importadas de outros contextos sua adaptação é prejudicada, pois as problemáticas são distintas. Do mesmo modo, destacaram que o conceito de segurança não deveria ser considerado um termo estritamente militar, sendo de extrema relevância considerar seu aspecto político, social e econômico, abarcando demandas e interesses de todos participantes.

Nesta mesma reunião foi desenvolvida uma lista de MFCS, contendo 47 medidas agrupadas em cinco categorias (OEA, 1994). Para a análise que se propõe o artigo, será conferido destaque às medidas de caráter político, afinal elas indicam a harmonização política para o tratamento de assuntos de interesse comum, tais como as atividades criminosas de caráter transnacional e catástrofes naturais, como meio para realizar o desenvolvimento conjunto, principalmente das zonas fronteiriças.

No ano de 1995, o Chile sediou a Conferência Regional sobre MFCS a qual deu prosseguimento "ao processo de reflexão necessário para eliminar os fatores que geram desconfiança entre os Estados do Hemisfério e para identificar novas modalidades de colaboração, a fim de consolidar a paz" (OEA, 1995). Naquela época já se observavam resultados positivos das medidas em âmbitos além do campo da segurança propriamente dito. Na Declaração de Santiago são apontadas a superação da pobreza e a proteção do meio ambiente como exemplos de sucesso, atrelados a redução de armamentos, grande responsável por garantir maior investimento em outras áreas.

No ano de 1996 outro importante fator foi acrescido ao pensamento das medidas de confiança, percebeu-se que era oportuna à incorporação dos Ministérios da

Defesa nacionais no processo de implementação das ações, assim como entidades civis deveriam ser capacitadas para também atuarem neste mérito.

Celebrou-se no ano de 1998 a Conferência Regional de San Salvador sobre MFCS e de Acompanhamento da Conferência de Santiago, cuja declaração final reconhece o aumento da cooperação interamericana, enfatizando a região do Cone Sul como aquela que demonstrou mais avanços na promoção das medidas de confiança mútua, através do estabelecimento de várias ações bilaterais entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, principalmente no que tange a realização de exercícios militares conjuntos. Nesta mesma Conferência foram recomendadas algumas medidas adicionais, entre as quais, está a extensão das atividades para funcionários governamentais, civis e militares, com relevância aos membros da sociedade civil.

Um grande salto foi dado em 1999, com a adoção da Convenção Interamericana para Transparência na Aquisição de Armas Convencionais (CITAAC) primeira medida de fortalecimento da confiança que teve caráter de norma, determinando uma conduta para os assinantes. A partir de sua entrada em vigor em 2002, os Estados-Membros se propõem a encaminhar à OEA um relatório contendo dados sobre suas exportações e importações de armas.

A Reunião de Peritos sobre MFCS, realizada em fevereiro de 2003, foi taxativa em apontar os desafios do novo século e as dificuldades inerentes para enfrentar as atuais ameaças à segurança. Concluiu que seria imprescindível uma reestruturação das medidas tradicionais, visto que, as novas ameaças são problemas transfronteiriços que em seu combate necessitam da atuação conjunta de diferentes organizações nacionais e externas.

A Organização adotou, neste ano, o conceito de segurança multidimensional, o qual englobaria as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério (OEA, 2003). Reflexo dos atentados terroristas de 11 de setembro que demonstraram a urgência por um mecanismo multilateral para erradicar as instabilidades transnacionais.

Partindo deste pressuposto, os peritos propuseram uma ampliação das medidas de fortalecimento da confiança, dentre as quais cabe focalizar a realização de reuniões de alto nível e o intercâmbio de informações a fim de avaliar aspectos da defesa e da segurança, bem como, a execução de exercícios conjuntos entre as forças armadas e as forças da segurança pública. "Medidas não-militares complementarizam as atividades e ações

empreendidas por outros foros no Sistema Interamericano que contribuem para o aumento da confiança entre Estados" (OEA, 2003, p.8).

Entre os anos de 2005 a 2008 foram realizados três Fóruns para discussão da temática e reafirmação das medidas, todos sediados em Washington (DC). Sendo uma das propostas mais relevantes àquela realizada pelo Chile que pretendia consolidar as ações apresentadas até então nas conferências em uma única lista. Em consonância, o Brasil ressaltou a necessidade de se observar as diferenças entre medidas estritamente militares e aquelas que pretendem combater as novas ameaças, que são mais amplas e abarcam outros setores da sociedade.

No ano de 2010 foi realizado o primeiro Fórum situado fora dos Estados Unidos, a capital Lima foi a escolhida. Em 2013, Washington retomou a sede e celebrou, até o momento, o último Fórum sobre o assunto. No que diz respeito a este Fórum cabe salientar que foi reiterado entre os participantes que, as MFCS têm contribuído para o avanço da cooperação e das relações de confiança entre os Estados do continente, e que por essa razão devem permanecer sendo aprimoradas e praticadas.

Destarte, as MFCS criadas no âmbito da OEA estão em consonância com o que Rojas Aravena (1999) considera ser a alternativa mais viável e eficiente para solucionar as dimensões de ameaças na região sul-americana, propiciando um avanço no que tange as práticas de cooperação. Entretanto, o emprego dessas medidas é atribuído também às Forças Armadas, que ao reverem os seus papéis propiciam o estabelecimento de práticas cooperativas, impactando nas relações entre os países.

### **As propostas em prática**

As Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança possuem diversas alternativas para sua execução entre elas destacam-se o estabelecimento de comissões de fronteiras, intercâmbio de informação e de visitas, melhora dos sistemas de comunicação, notificação prévia de atividades militares em zonas fronteiriças. Conjuntamente com medidas preventivas, no tocante, por exemplo, a ação de grupos terroristas que carece de ações de patrulha conjunta nas fronteiras e um intenso intercâmbio de informações. Igualmente, medidas de fortalecimento da cooperação

científica e tecnológica, como o desenvolvimento de projetos em comum, são bastante promissoras.

Contudo, haja vista que as ações propostas pela OEA, muitas vezes, não se consubstanciam em prática, os atores regionais em sua maioria optaram por mecanismos bilaterais na tentativa de reduzir as incertezas e aumentar as possibilidades de cooperação. Arelado ao fato da complexidade geográfica e a pluralidade dos crimes transnacionais, os aparatos de defesa têm agido de forma integrada com demais agências do Estado para um trabalho mais efetivo.

Uma vez que, observou-se nas Conferências e Fóruns que discutiram a temática uma constante retomada da importância do papel de outras agências do Estado e da população civil na cooperação para a Defesa. Ao longo do tempo, as sociedades nacionais compreenderam que detinham papel fundamental na solução dos conflitos, prática que não deveria se restringir mais apenas as Forças de defesa do Estado.

Destarte, a partir deste cenário desenvolveu-se no contexto regional operações como as Ágatas, as quais são importantes MFCS, onde trabalham de forma integrada membros das Forças Armadas, acrescidos de agentes das polícias federal, rodoviária, militar, além de agências governamentais, com o objetivo de realizar a segurança de toda a faixa de fronteira brasileira, bem como combater a prática de ilícitos.

Em específico na região amazônica atuou em problemas indígenas, ambientais, tráfico de drogas e na contenção do grupo guerrilha colombiano FARC, o que resultou na assinatura de acordos bilaterais com o governo da Colômbia para cooperação nessas zonas. Desta forma, uma das pretensões desta Operação é, também, estabelecer parcerias e aumentar a confiança regional. Até o ano de 2015 foram realizadas nove operações para o combate de delitos transfronteiriços, sendo que a primeira delas com intuito principal de reconhecer as pistas de pouso clandestinas ocorreu em 2011. Todas elas só foram possíveis devido à cooperação das instituições dos "países amigos vizinhos do Brasil" (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2015).

Verifica-se ainda, aproximações de cooperação bilateral nas relações entre Brasil e Peru (PERBRA), e Brasil e Venezuela (VENBRA), destacam-se iniciativas de intercâmbio de informações, compartilhamento de infraestrutura e exercícios conjuntos para o controle dos espaços aéreos nacionais nas faixas de fronteiras. Da mesma forma com a Bolívia estabeleceram-se pactos para capacitação dos efetivos de segurança no

combate ao comércio transnacional de drogas. Na execução de todas essas atividades necessita-se de extrema coordenação entre as Forças.

Em âmbito multilateral pode ser identificado o Conselho de Defesa Sul-Americano, somado aos Livros Brancos de Defesa Nacional, como uma importante medida para o intercâmbio de informações sobre as políticas e as doutrinas de defesa nacionais, de forma mais transparente, possibilitando uma interpretação com maior rigor sobre as intenções dos países vizinhos.

Desta forma, esses laços de cooperação estabelecidos tanto bilateralmente quanto multilateralmente facilitam a coordenação e o controle das ações, garantem maior eficiência ao trabalho e dinamizam a possibilidade de alcance do objetivo comum, findando com a desconfiança.

### **Considerações Finais**

O artigo analisou as relações interestatais na região sul-americana a favor da conquista de um ambiente pacífico, no qual se almeja o estabelecimento de laços cooperativos entre os Estados. Entretanto, resquícios de uma rivalidade histórica por disputas de fronteiras, acrescidos de dinâmicas do contexto atual, entre elas as atividades ilegais do crime organizado, o contrabando de drogas, os altos níveis de violência, os fluxos migratórios e o terrorismo internacional, são responsáveis por alimentar as tensões regionais, uma vez que afetam diretamente a ordem pública.

Destarte, apesar de não existir nenhum tema de segurança regional que tenha sido securitizado pelos países da América do Sul, os gastos militares serem baixos e não haver presença de armas nucleares na região. Acrescidos do fato dos Estados que compõe a América do Sul não se envolverem em guerras desde o fim da Guerra Fria, a despeito do conflito do Cenepa em 1995<sup>5</sup>, este quadro não é suficiente para afirmar que os problemas de segurança estão ausentes. Embora, nenhum destes cenários expostos cause preocupações no sentido de avançarem para um conflito armado, são responsáveis por criarem um clima de tensão.

---

5 Conflito territorial entre Peru e Equador em decorrência de questões relativas à demarcação de fronteiras e má interpretação do Tratado de Rio de Janeiro de 1942 (BBC MUNDO, 2008).

Desta forma, cientes de que a região sul-americana não representa um todo homogêneo, é necessário à articulação de medidas que promovam a segurança para os países que a compõe. Uma visão comum de segurança seria igualmente vantajosa para um melhor posicionamento da região frente o ambiente externo, mesmo que atualmente não se observe nenhuma ameaça internacional, é fundamental que as Forças Armadas regionais estejam bem articuladas e preparadas para agir em conjunto no combate de possíveis intervenções em nosso território.

No entanto, apesar das dificuldades expostas para implantação das Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, depreendeu-se deste artigo que as mesmas foram grandes responsáveis por contribuir e propiciar um diálogo entre os países a fim de garantir avanços para a concertação regional. Os êxitos alcançados através delas para a área da segurança foram fundamentais, no que tange o arrefecimento de tensões e a redução da percepção de ameaça mútua.

Neste novo cenário criado torna-se improvável o ressurgimento da desconfiança, uma vez que, o êxito ou o fracasso de um processo cooperativo está intrinsecamente relacionado com a atuação da sociedade civil em uma relação estreita com o Estado. A institucionalização da cooperação por meio de organizações promotoras de ações que vislumbram uma integração entre as políticas estatais, depende não apenas do apoio dos Estados, mas, principalmente, necessitam que a população compreenda que seus interesses estão representados e colaborarem na concretização das medidas. Os conflitos modernos propiciaram um olhar mais abrangente no que diz respeito ao papel das sociedades na busca por soluções.

Portanto, mediante um ambiente até então inédito na humanidade que interliga as Forças Armadas, Estado e grupos no interior da sociedade civil se vislumbra o máximo aproveitamento das MFCS. Assim sendo, faz-se evidente que há um esforço na América do Sul por mudança nos padrões das relações estatais. Entretanto, para efetivar o deslocamento de uma lógica anárquica em virtude de uma lógica onde prevaleça à cooperação, as MFCS analisadas são um instrumento de grande contribuição.

### Referências Bibliográficas

ADLER, Emanuel e BARNETT, Michael (eds), **Security Communities**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

ARAVENA, Francisco, R. América Latina, las medidas de confianza mutua y de seguridad regional. Evaluación y perspectivas. In: **Condición Estratégica de Chile**, 1999, p.18-32.

\_\_\_\_\_. Las Medidas de Confianza Mutua e de Seguridad: perspectivas desde Chile. **Analisis**. Fasoc, ano 17, n1- n2, jan-jun 2002.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Reinner Publishers, 1998.

BBC MUNDO, **Así fue la última guerra**. 03 mar. 2008. Disponível em:<[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7274000/7274638.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7274000/7274638.stm)> Acesso em: 07 ago. 2015.

CEPIK, Marco. A crise andina e o futuro da Unasul. **Análise de Conjuntura OPSA**. n. 4, p. 1-14, abr. 2008.

DEUTSCH, K.W; W. BURRELL, S. A.; KANN, R. A.; LEE JR., M.; LICHTERMAN, M.; LINDGREN, R. E.; LOEWENHEIM, F. L. & VAN WAGENEN, R. W. **Political Community and the North Atlantic Area**. International Organization in the Light of Historical Experience. Princeton: Prenceton University, 1957.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Operação Conjunta das Forças Armadas Brasileiras em coordenação com outros órgãos federais e estaduais na faixa de fronteira da Amazônia para combater delitos transfronteiriços e ambientais**. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/web/agata/a-operacao>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 24 p. p. 217-231, jun. 2005

HURREL, Andrew. An Emerging Security Community in South America? In: ADLER, E. & BARNETT, M. (eds.) **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University. 1998.

MAGALHAES, Diego T. **A Formação de uma Comunidade de Segurança na América do Sul**. 16 abr 2010. 158f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília. Brasília, 2010.

MARES, David R. **Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin American**. Columbia University Press. 2001.

OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de San Salvador sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança**. COSEGRE. II/doc.7/98 rev. 3, abr. 1998. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/declarsansalv.asp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Santiago sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança**. COSEGRE/DOC.18/95 rev. 2, nov. 1995. Disponível em:<<http://www.oas.org/csh/portuguese/declarsantiago.asp>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Miami sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança**. fev. 2003. Disponível em:<[http://scm.oas.org/doc\\_public/portuguese/hist\\_03/re00218p07.doc](http://scm.oas.org/doc_public/portuguese/hist_03/re00218p07.doc)>. Acesso em: 30 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório do III Fórum sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança**. Comissão de Segurança Hemisférica. OEA/ FORO-III-6/08 rev.1, abril 2008. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/Foro.asp#V>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório do V Fórum sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança**. Comissão de Segurança Hemisférica. OEA/ FORO-V/doc.9, mar 2013. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/Foro.asp#V>>. Acesso em: 05 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Atualização do Inventário de Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança.** Junta Interamericana de Defesa. 2014. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/fdacsrelat%C3%B3rios.asp>> Acesso em: 30 jun. 2014.

PAGLIARI, Graciela. Segurança na América do Sul: problemas e atores. **3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais: Governança global e novos atores**, painel "As relações regionais sul-americanas após 20 anos de Mercosul: balanço, desafios e perspectivas". São Paulo, 20-22 julho 2011.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a cooperação regional nos temas de defesa e segurança. **XXVI Simposio Nacional de História ANPUH.** São Paulo, jul. 2011.

SAINT-PIERRE, Hector. Reconceitualizando 'novas ameaças': da subjetividade da percepção à segurança cooperativa. In: MATHIAS, Suzeley e SOARES, Samuel (orgs), **Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas. Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina.** São Paulo, Sicurezza editores, 2003.

## **Confidence-building Measures: an alternative for regional cooperation**

### **Abstract**

The subject of regional defense and the way we have been employing the confidence and security-building measures are the special focus of this article. The aim is to verify if the co-working among the countries of South America is able to remove regional rivalries and change the low-trust scenario, affording a greater cooperation. Therefore, confidence-building are covered by an analysis of the establishment, modification and appliance of these practices within the Organization of American States. The analysis employs statements, minutes and reports of the meetings that discussed the issue over the past decade, in parallel with the theoretical framework provided by Rojas Aravena (1999). Although, there remain numerous obstacles, there is a common need for security, so in his final lines this article will address the regional context, with a focus on Brazil.

**Key-words:** Defense. Confidence Building Measures. South America.