

SEGURANÇA INTERNACIONAL: DA ORDEM INTERNACIONAL AOS DESAFIOS PARA A AMÉRICA DO SUL E PARA A CELAC

Marco Cepik ¹⁰⁹

Introdução ¹¹⁰

O fim da Guerra Fria (1945-1991) intensificou o debate sobre a expansão da agenda de Segurança Internacional. Na década de 1990, tal expansão conceitual foi proposta de modo normativo para focalizar as ameaças não militares à segurança dos indivíduos (Hampson, 2008). No contexto de globalização e liberalização dos mercados, a primeira fase de expansão conceitual baseava-se na crítica liberal a um conceito de segurança centrado no Estado, entendendo que o referente principal deveria ser o indivíduo e suas demandas de segurança não relacionadas ao potencial uso da força ¹¹¹.

Como ficou evidente na virada do século, o equívoco analítico e valorativo de tal proposição foi ignorar que as relações de segurança são inextrincáveis entre os níveis de análise sistêmico, estatal e individual. Logo, em um sistema internacional caracterizado pela anarquia, a garantia da segurança de um indivíduo ainda é condicionada primordialmente pelo seu pertencimento a um Estado nacional. Desse modo, a existência do Estado continua sendo condição necessária para a realização de qualquer valor individual, e, portanto, a segurança nacional é indissociável da segurança individual (Cepik, 2001).

Os ataques de 11 de setembro de 2001 alteraram novamente a agenda de segurança internacional ao colocarem o terrorismo no centro dos

109 Professor associado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). E-mail: marco.cepik@ufrgs.br. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3923697331385475>. Endereço eletrônico do CEGOV: <http://www.ufrgs.br/cegov/>.

110 Agradeço a dois assistentes de pesquisa na área de Segurança Internacional, João Arthur da Silva Reis e Pedro Txai Brancher, por sua ajuda na sistematização de dados empíricos e idéias aqui expostas. Aos demais orientandos e assistentes de pesquisa, sob a coordenação de Felipe Machado, meus sinceros agradecimentos e admiração. Laura Quaglia tem se desempenhado de modo eficaz, efetivo e eficiente como minha assistente pessoal, e a ela também gostaria de agradecer. Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, da FLACSO, muito obrigado pela paciência e pela oportunidade de publicação desse trabalho.

111 Destaca-se o conceito de Segurança Humana, que obteve destaque internacional ao ser apresentado no Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas em 1994. O relatório defendia a criação de conceitos como: Segurança Econômica, Segurança Alimentar, Segurança de Saúde, Segurança Ambiental, Segurança Pessoal, Segurança Comunitária e Segurança Política (ONU, 1994).

debates. Iniciou-se então uma segunda fase de expansão do conceito de segurança, de corte neo-conservador. Por meio da Guerra Global contra o Terrorismo (GWoT) o governo Bush nos estados Unidos realizou um esforço revisionista de macro-securitização (Buzan e Hansen, 2009) voltado para a obtenção de primazia nuclear e consequente unipolaridade, amparado por uma agenda específica de valores e de temas (drogas, meio ambiente, crime organizado, insurgência, conflitos civilizacionais) “universais” em substituição às dinâmicas interestatais tradicionais.

Contudo, desde o início da crise econômica internacional em 2008 e de forma mais acentuada com o processo de retirada dos Estados Unidos e seus aliados do Iraque e do Afeganistão, a agenda neo-conservadora perdeu força, não obstante sua persistente capacidade de polarizar as escolhas políticas, sociais e econômicas em diferentes países. As razões para este enfraquecimento normativo e fático remetem ao cerne da crítica realista ao conceito de segurança humana e permitem abordar os dilemas atuais de segurança internacional desde uma perspectiva ética distinta do relativismo, do imperativo categórico e do utilitarismo (Reus-Smit e Snidal, 2008).

Desse modo, o objetivo deste texto é dar continuidade a um programa de pesquisa sobre segurança internacional e suas implicações para o Brasil e a América Latina, o qual caracteriza-se pelo diálogo crítico entre o realismo estrutural, a teoria dos complexos regionais de segurança e o marxismo analítico.¹¹²

Na primeira seção do trabalho a ordem internacional é caracterizada a partir de três elementos estruturais: a distribuição de poder militar, a configuração institucional predominante, além dos constrangimentos sócio-econômicos de caráter estrutural. Na segunda seção discute-se por que as balanças regionais de poder e as dinâmicas interregionais de segurança definem o nível de polarização do Sistema Internacional, além de apresentarmos as vantagens e os desafios teóricos de se inserir um nível regional de análise.

112 Cf. Cepik, 2001; Cepik, 2003; Cepik e Martins, 2004; Cepik e Ramirez, 2004; Cepik, 2008; Cepik, 2009a; Cepik, 2009b; Cepik, 2010a; Cepik, 2010b; Ávila e Cepik e Martins, 2009; Cepik e Schneider, 2010; Cepik e Machado, 2011; Arturi e Cepik, 2011; Cepik, 2011.

1 - A Ordem Internacional no Pós-Guerra Fria

Desde o final da Guerra Fria, a descrição e a explicação da nova ordem internacional têm estado no cerne das discussões acerca das Relações Internacionais. O debate persiste até hoje (e.g. Schweller e Xiaoyu, 2011; Layne, 2012; Nye, 2012; Wohlforth, 2012). Compreendemos por ordem internacional as características estruturais do Sistema Internacional que emergem a partir da interação entre os vários Estados, grupos e sociedades humanas ao longo do tempo (Cepik & Machado, 2011). Tais características constituem constrangimentos que estabelecem as possibilidades de ação dos atores no Sistema Internacional. De maneira restritiva definimos os três elementos definidores da ordem internacional como: a distribuição de poder militar (polaridade), a configuração institucional predominante, além dos constrangimentos sócio-econômicos de caráter estrutural. Nessa seção buscamos abordar resumidamente cada um desses elementos

Distribuição de Poder Militar (Polaridade)

As grandes assimetrias de poder e riqueza a favor dos Estados Unidos levaram muitos analistas a caracterizarem o Sistema Internacional no Pós-Guerra Fria como sendo unipolar. No entanto, tal classificação só é possível caso ignorarmos três prerrogativas que consideramos determinantes para a possibilidade do uso da força na era digital: as capacidades estratégicas de segundo ataque, o comando do espaço e a inexpugnabilidade frente a ataques convencionais. Levando em conta tais critérios estaríamos vivendo em um sistema tripolar, apesar da posição relativa dos Estados Unidos ser claramente superior frente às outras duas grandes potências, Rússia (decadente) e China (ascendente). A seguir, abordamos brevemente cada uma dessas prerrogativas.

A dissuasão nuclear fundamenta-se no conceito de segundo ataque: a ideia de que um ataque com ogivas nucleares da parte de uma grande potência seria respondida por uma retaliação maciça, ao ponto de tornar os custos de se realizar um ataque nuclear mais elevados do que os possíveis benefícios advindos de tal ato. Essa vulnerabilidade mútua tem sido a fiadora do equilíbrio entre as grandes potências há mais de quarenta anos, encontrando sua máxima expressão no conceito de destruição mútua assegurada (MAD, do inglês Mutual Assured Destruction) no período da Guerra Fria (Ávila e Martins e Cepik, 2009). A posse de armamentos termonucleares e meios de entrega em

condições de uso (mísseis balísticos intercontinentais e bombardeiros de longo alcance) configuram-se, portanto, como capacidades necessárias para a condição de grande potência.

No século XXI, os Estados Unidos buscaram romper com este equilíbrio e estabelecer a primazia nuclear ao propor a instalação da Defesa Nacional Antimíssil (NMD, do inglês National Missile Defense) na Polônia, 2007. O sistema, baseado em dez baterias de mísseis interceptadores e radares na Polônia e República Tcheca, visava a minimizar a capacidade de segundo ataque da Rússia, ao impedir uma retaliação nuclear (Ávila e Martins e Cepik, 2009). As obsoletas e decadentes capacidades russas e as ainda incipientes capacidades chinesas davam ainda mais crédito à possibilidade de os EUA se estabelecerem como polo único do Sistema Internacional.

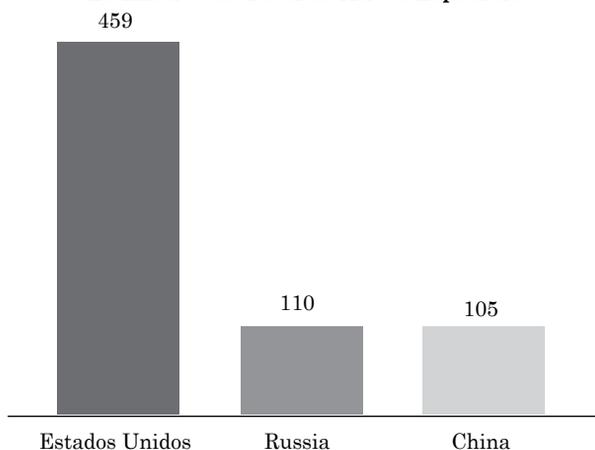
O processo de digitalização tornou a capacidade de se obter comando do espaço¹¹³ mais um condicionante para a determinação da polaridade no Sistema Internacional. Devido à possibilidade de incremento de capacidades estatais que a exploração e a utilização do espaço sideral proporcionam, o poder espacial adquire importância fundamental para a grande estratégia de uma grande potência. É necessário, portanto, compreender o espaço a partir de seu significado político e não unicamente de uma perspectiva tecnológico-científica ou estritamente econômica (Cepik e Machado, 2011).

A importância militar do comando do espaço decorre de dois fatores principais. Primeiro, na manutenção de uma capacidade dissuasória nuclear de segundo ataque, devido à utilização do espaço na trajetória dos mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs) e do aumento na precisão e guiagem de tais artefatos. Segundo, em função de sua influência direta nas capacidades dos sistemas de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4SIR), as operações no espaço são interdependentes e proveem suporte essencial para as realizadas nos ambientes aéreos, aquáticos e terrestre (Ávila e Cepik e Martins, 2009).

113 De acordo com Klein (2006) comando do espaço não seria a negação da ação de outros Estados, mas somente a capacidade de um país de assegurar o uso de seus ativos no espaço frente à tentativa de interferência por parte de um adversário. O autor ainda argumenta que o comando do espaço pode ser executado por meio da presença, coerção e força. A presença estaria relacionada com a posse de liderança tecnológica e ativos espaciais que garantissem uma posição de referência ao país em relação aos demais Estados. O comando pela coerção implica o uso de ameaça do uso da força como forma de evitar a presença de países competidores. Já o exercício da força decorre da construção de capacidades militares capazes de danificar a infraestrutura espacial de outros países.

A atual distribuição de ativos espaciais nos permite afirmar que somente Estados Unidos, Rússia e China são capazes de exercer comando do espaço. Apesar da grande assimetria em favor aos Estados Unidos (ver gráfico 1), Moscou e Pequim já possuem capacidades que as permitem atuar no espaço sideral sem ameaça iminente de negação de acesso a seus recursos. Consequentemente, ambas podem explorar os efeitos multiplicadores nas capacidades militares decorrentes do uso do espaço, o que se configura como uma das condições necessárias para o emprego da força na era digital.

Gráfico 1.
Estimativa do Total de Ativos Espaciais



Fonte: Elaboração Própria, dados de UCS SatelliteDatabase, 2011.

Admitiremos como terceiro elemento determinante da condição de grande potência a inexpugnabilidade de um país, ou seja, capacidades convencionais que tornem impossível para qualquer outro país sustentar uma invasão territorial e a derrocada da soberania do Estado.

Neste sentido, é justamente em termos de capacidades convencionais que as assimetrias a favor dos Estados Unidos são mais evidentes. O país possui um orçamento de defesa de US\$ 645,7 bilhões, o que corresponde a mais de 40% dos gastos em defesa somados de todos os países do mundo (IISS, 2013). Nesse sentido, o conceito de inexpugnabilidade dos Estados Unidos parece óbvio: somente sua Guarda Costeira possui mais de 150 embarcações de patrulha e de combate, mais do que a Marinha de muitos países. Desde o final da Segunda

Guerra Mundial, um dos principais fundamentos do poder militar estadunidense tem sido sua capacidade de projeção de força para praticamente qualquer teatro de operações sem enfrentar oposição. Barry Posen caracterizou como “Comando dos Comuns” essa possibilidade de empregar suas forças sobre as áreas que não pertencem a nenhum Estado e que proveem acesso à maior parte do globo: ar, mar e espaço. Os 12 porta-aviões distribuídos ao redor do mundo, aliados a uma enorme frota de submarinos nucleares e satélites em grande quantidade seriam os principais fiadores dessa capacidade (Posen, 2013).

Embora nenhum outro Estado no mundo seja capaz de projetar poder como os Estados Unidos, as outras grandes potências desenvolveram e mantiveram capacidades defensivas inseridas em uma doutrina assimétrica, de modo a preservar capacidades convencionais dissuasórias e a inexpugnabilidade de seus respectivos territórios. Reiterando a mesma idéia com outras palavras, Rússia e China sustentam sua capacidade de dissuasão convencional na posse de capacidades militares que afetam o acesso do inimigo à região e dificultam sua livre-circulação no teatro de operações de modo a tornar um ataque contra seu território insustentável.

A Rússia tem executado uma profunda reforma em suas Forças Armadas, de modo a conservar elevado poder defensivo. Uma das principais mudanças é dotar o Exército de uma estrutura de Brigadas de armas combinadas e com capacidade de pronto emprego. Um número expressivo de aquisições foi feito, principalmente em aeronaves, sistemas de defesa antiaérea e vasos de superfície (IISS, 2013). É evidente a ênfase na construção e manutenção de infraestrutura crítica para a sustentação logística de um esforço de guerra.

Os documentos oficiais de política externa e de defesa do país ressaltam a importância do “Exterior Próximo”, ou seja, o espaço da antiga União Soviética à exceção das repúblicas bálticas, para a defesa da Rússia (Rússia, 2010; Piccoli, 2012). Nesse sentido, o Mar Negro, o Cáucaso, a Ásia Central e os demais países da CEI são percebidos como zonas essenciais para a defesa nacional. Por essa razão são consideradas como ameaças à segurança nacional russa as tentativas de expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para essas áreas.

A República Popular da China é a grande potência mais recente do Sistema Internacional, tendo iniciado um processo sustentável de modernização militar do país com as quatro modernizações desde 1979. O crescimento sem precedentes nas suas capacidades militares – principalmente em armamentos convencionais de curto e médio alcance – foi pautado por uma estratégia assimétrica de antiacesso e negação de área (A2/AD), que busca compensar a fraqueza de um país frente a outro através de uma estratégia defensiva de desabilitação da rede informacional do inimigo e de limitação da capacidade de atuação do oponente no teatro de operações.

O conceito de antiacesso se refere às ações e capacidades de longo alcance que buscam evitar que as forças do oponente entrem na área de operações. Dessa maneira, os alvos principais são as forças marítimas de superfície e aéreas do adversário, além das forças de apoio presentes no âmbito espacial e ciberespacial. Já o conceito de negação de área é caracterizado pelas capacidades e ações de curto alcance que visam limitar a liberdade de ação do oponente no teatro de operações. Embora exista essa diferença entre os dois conceitos, eles são diferentes fases da mesma estratégia. Normalmente são utilizados de maneira simultânea utilizando sistemas de armas similares (DoD, 2012). Capacidades de guerra eletrônica e cibernética também são fundamentais para o âmbito de ambas.

Apesar de a possibilidade de uma confrontação sino-americana ser remota, devido à enorme interdependência econômica entre China e EUA, bem como devido ao fato de que a República Popular da China não se posiciona como uma potência revisionista e sim almeja a sua plena integração ao sistema internacional vigente, essa possibilidade preocupa determinados setores estadunidenses que visam à manutenção da primazia militar, baseada no comando dos comuns: mar, ar e espaço, tal como conceituado por Barry Posen (2003).

Configuração Institucional Predominante

A ordem internacional no pós Guerra Fria é marcada também por uma configuração institucional fundamentada mais em arranjos funcionais multilaterais ad hoc e iniciativas de integração regional do que pelo multilateralismo universalista e mais rígido característico do sistema ONU. Tal “crise” do sistema multilateral adotado ao final da Segunda Guerra Mundial se deve a uma configuração mundial de

distribuição de capacidades diversa da que permitia o funcionamento do sistema ONU (Arturi, 2013; Cepik & Machado, 2011).

Porém, ao invés de desafiar a ordem vigente e se oporem às estruturas mais congeladas de poder, os Estados emergentes e potências regionais tem tentado criar arranjos paralelos mais fluidos de modo a suprir algumas falhas do sistema multilateral rígido, evidenciados a partir do início da “Guerra ao Terror” promovida pelos Estados Unidos. Nesse sentido, o que ocorre é uma relativa desconcentração da governança global, que se dilui em instituições mais restritas em seu escopo de atuação.

Iniciativas regionais como a UNASUL, a União Europeia e a União Africana e arranjos como BRICS, IBAS e G-20 são exemplos desse tipo de organizações. As potências emergentes e regionais buscam então desenvolver mecanismos de cooperação e integração regionais ao mesmo tempo em que buscam democratizar as instituições mais “tradicionais” de governança, evitando seu esvaziamento pelas grandes potências quando isto lhes é conveniente (Arturi, 2013). Esta mudança no padrão de governança global tem sido um fator de estabilização do sistema internacional, se colocando como alternativa à lógica da balança de poder no sistema multipolar desequilibrado (Cepik & Machado, 2011).

Pressão estrutural sócio-econômica: energia, demografia e digitalização

O processo de securitização de atividades humanas diferentes das ameaças militares convencionais decorre de pressões estruturais associadas à transição demográfica (na escala dos bilhões), energética (superação dos combustíveis fósseis) e tecnológica (digitalização) em curso no Século XXI. Tais pressões estruturais devem ser entendidas como variáveis contextuais que devem ser agregadas à visão posicional de distribuição de capacidades do sistema e aos arranjos institucionais da ordem internacional.

A transição tecnológica em curso, também chamada de digitalização, pode ser entendida como a conversão de dados analógicos em formato digital, levando a uma confluência tecnológica que integra os mais diversos tipos de dados sob o controle do computador (Martins, 2008). As transformações causadas pelos fluxos de inovações que permitem

isso alteram de modo significativo os padrões técnico-produtivos, organizacionais e militares. Como consequência da mudança nos padrões produtivos, tem-se o desencadeamento do surgimento de demanda por novas matérias-primas e combustíveis. Assim, petróleo, alimentos, minerais, internet e satélites são termos chave a criar um sentido renovado de dilemas de segurança em áreas de atividade humana bastante distintas das ameaças militares convencionais. Também implica a crescente dependência de todos os países em relação ao ciberespaço e às tecnologias associadas ao espaço sideral (Moltz, 2008).

A digitalização trouxe transformações para o campo militar que se estendem do sistema de C4ISR, avanço de sistemas de guiagem de projéteis, alterações na produção de armamentos e na conformação de novas armas estratégicas (Martins, 2008). A transformação das capacidades militares convencionais dos Estados Unidos foi evidenciada primeiramente na Guerra do Golfo de 1991 (Cordesman e Wagner, 1996; Cohen, 2008), o que foi identificado pela literatura como o “novo modo americano de fazer a guerra” (Boot, 2003) ou como uma Revolução em Assuntos Militares.

Se em um primeiro momento a digitalização dotou os Estados Unidos de capacidades ímpares, aos poucos outros países também passaram a utilizar a rede e o computador para desenvolver processos de modernização militar pautados em capacidades assimétricas. O desenvolvimento de capacidades de negação de área e antiacesso (A2/AD, do inglês Anti-Access and Area Denial) busca compensar a fraqueza de um país frente a outro através de uma estratégia defensiva de desabilitação da rede informacional do inimigo. Neste sentido, a digitalização age no sentido de horizontalizar, ao menos relativamente, as capacidades militares, com impactos para a polaridade e polarização (Ávila, Martins, e Cepik, 2009).

De modo especial, o processo de modernização militar chinesa impõe desafios à atuação dos Estados Unidos nos teatros de operações dos mares da China Meridional e do Leste. Desta maneira, os impactos do desenvolvimento de capacidades assimétricas devem ser são essenciais para uma abordagem da dinâmica contemporânea de emprego potencial do poder militar (Biddle, 2004; Tol et. al., 2010).

A digitalização também teve efeitos sobre os padrões de resposta por parte das demais grandes potências (Rússia e China), quanto para seus aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e para potências regionais como Índia, Brasil, Austrália, África do Sul e Irã (O'Hanlon, 2009; Cordesman e Kleiber, 2007). Aspectos gerais sobre o processo de digitalização e seus impactos sobre a modernização militar e a capacidade combatente das forças armadas tem motivado reflexão também no Brasil (Martins, 2008; Duarte, 2011).

A transição demográfica é entendida como crescimento acelerado da população mundial e pela redução relativa da força de trabalho nos países desenvolvidos simultaneamente à grande concentração de jovens em determinados países periféricos. Seus impactos mais significativos estão relacionados ao fato de que a população de um Estado é uma variável estrutural de um Estado, já que a força de trabalho de um país é determinante de sua política de defesa (Ávila, 2013).

A transição energética enfrenta dupla pressão advinda das outras duas variáveis contextuais. A transição tecnológica implica em uma modificação do sistema produtivo, que cria demanda para novas matérias-primas e fontes de energia, e a transição demográfica exige maior quantidade de recursos. Ambas pressões sobre a matriz energética mundial tornam mais críticos os requerimentos logísticos de sustentação da grande estratégia de todos os estados (Klare, 2008).

2 - As Balanças Regionais de Poder e o Sistema Internacional

O debate sobre a distribuição de poder no sistema internacional pós Guerra Fria se centrou na possibilidade dos Estados Unidos adquirirem a primazia nuclear¹¹⁴. O projeto de construção do escudo antimísil e a fragilidade dos arsenais estratégicos de Rússia e China seriam evidências do surgimento da unipolaridade como configuração estável da distribuição de poder global. No entanto, aos poucos os processos político-militares da década de 2000 foram permitindo que Moscou e Pequim gerassem uma resposta assimétrica, mantendo capacidades suficiente para dissuadir os Estados Unidos de tentar desarma-las.¹¹⁵

114 Por primazia nuclear nos referimos à possibilidade de desarmar as demais potências termonucleares com capacidade de segundo ataque antes que elas pudessem lançar mão de seus arsenais (Cepik, 2010).

115 A combinação de alguns vetores termonucleares capazes de sobreviver a um primeiro ataque e o uso de armas de energia direcionada utilizadas contra a infraestrutura civil, industrial e de serviços dos Estados Unidos e seus aliados teriam um potencial dissuasório suficiente para evitar que os Estados Unidos tentassem desarmar as demais grandes potências, seja por meio de diplomacia coercitiva ou com um primeiro ataque nuclear (Ávila e Cepik e Martins, 2009).

Tais capacidades eram estratégicas (i.e. nucleares), mas também operacionais e táticas (convencionais, nucleares e de energia direta), evidenciando o fato de que mesmo uma guerra entre as grandes potências nucleares será decidida a partir de capacidades convencionais que dependem da configuração das balanças de poder regionais para suas condições logísticas e operacionais (Cepik, 2010).

Portanto, a compreensão das dinâmicas regionais de poder adquire relevância também para um entendimento das mudanças estruturais no Sistema Internacional. A necessidade da criação de um nível regional de análise, que mediasse à passagem do exame da polaridade sistêmica a análise do comportamento dos Estados, foi explicitada na “teoria dos complexos regionais de segurança” de Barry Buzan e Ole Weaver em 2003. De acordo com os autores um Complexo Regional de Segurança (RSC) seria formado por atores cujos problemas de segurança são inextrincáveis e não podem ser analisados de maneira independente (Buzan e Weaver, 2003). Conforme sintetiza Graciela Pagliari (2009):

“Compreender as dinâmicas regionais permite entender os diversos efeitos nas diferentes regiões que as causas globais de securitização provocam. Quer dizer, mesmo que as ameaças sejam definidas em nível global, os seus efeitos não são uniformes, podendo, por vezes, gerar fragmentação e conflito ou cooperação” (Pagliari, 2009).

A estrutura de tais complexos seria condicionada pela distribuição de poder regional, os padrões de amizade e inimizade entre os atores relevantes (polarização) e as relações de poder com atores externos, principalmente as grandes potências. Ademais, também são características de um RSC a fronteira de exclusão que o diferencia de outro complexo e a existência de ao menos duas unidades autônomas (Cepik, 2010). Ainda que a instrumentalização realizada pelos autores do conceito de RSC a África Subsaariana regiões seja inconsistente¹¹⁶, a teoria dos complexos regionais nos fornece ferramentas analíticas que permitem a compreensão de dinâmicas regionais e suas relações com os demais níveis de análise.

116 É o caso do complexo regional da África subsaariana, no qual seria mais seria mais acurado incluir os países da região dos Grandes Lagos da África Central. Para uma explicação detalhada ver Castellano (2012).

Por outro lado, a classificação de países que possuem capacidades destacadas em suas respectivas regiões, mas que não podem ser enquadrados como grandes potências, segue sendo uma dificuldade teórica constante quando incluímos o nível regional em nossa análise do sistema internacional¹¹⁷. Buzan e Weaver diferenciam superpotências e grandes potências, as quais impactam o nível global, de potências regionais, cuja esfera de atuação seria restrita regionalmente. O problema surge quando tentamos comparar duas ou mais potências regionais entre si. Os atributos de poder necessários para a condição de potência regional deveriam ser absolutos ou relativos à região em que os Estados estão inseridos? Seria necessário, como argumenta Nolte (2007) analisarmos diferentes hierarquias de poder – global, regional e em alguns casos, sub-regional – superpostas e em constante processo de interação?

Não é possível responder tais questionamentos teóricos neste texto. Resta a proposição, a ser melhor especificada e testada, de que as dinâmicas regionais são importantes para a evolução da configuração institucional, bem como para o futuro do uso da força na ordem internacional. O aprofundamento de uma agenda de pesquisa sobre o tema a partir de uma perspectiva Latino Americana é fundamental para a formulação de um projeto integrado de inserção internacional de nosso continente.

Conclusão

A América Latina foi afetada diretamente pelo processo de macro-securitização tentado pelos Estados Unidos desde o fim da Guerra Fria. O discurso e a prática securitizadora priorizaram o enfoque sobre as “novas ameaças” como o narcotráfico e a insurgência e em detrimento das questões mais tradicionais de segurança e defesa nacional. Os Estados Unidos buscam uma agenda de segurança baseada em seus interesses estratégicos globais, considerando a região pouco prioritária e com baixos custos de manutenção do status quo.

Entretanto, vale lembrar que Buzan e Weaver (2003) dividem a América Latina entre dois Complexos Regionais de Segurança. Enquanto México, América Central e Caribe pertenceriam ao Complexo Norte-

¹¹⁷ Essa dificuldade fica evidente quando analisamos a própria terminologia utilizada pela literatura ao se referir a tais estados. Nolte (2007) enumera seis exemplos: potências secundárias, estados de segunda camada, estados intermediários, grandes potências regionais e potências médias (Nolte, 2007).

-Americano, o Complexo Sul Americano seria dividido em dois subcomplexos: o Cone Sul – caracterizado pela aproximação entre Brasil e Argentina – e o Complexo Andino (no qual a principal dinâmica seria a Guerra às Drogas). Ainda que acurada em relação ao México e ao Caribe - a proximidade geográfica com uma Grande Potência como os Estados Unidos amplia as dificuldades desses países de desenvolverem uma agenda de segurança autônoma -, a divisão da América do Sul em dois subcomplexos é equivocada pois desconsidera dois elementos fundamentais: primeiro, a importância que o conflito colombiano adquire não só pra o Complexo Andino, mas também para os países do Cone Sul. Segundo, a institucionalização das iniciativas de integração que associam países dos dois complexos.

A América do Sul possui dinâmicas de segurança próprias que requerem uma análise específica dentro da América Latina. No que se refere à distribuição das capacidades militares (polaridade), a distribuição regional de poder é multipolar. Apesar de possuírem grandes assimetrias entre si, Brasil, Argentina, Chile, Peru e Colômbia podem ser classificados como pólos na região. Em relação aos padrões de amizade e inimizade, a polarização é baixa, especialmente no Cone Sul. No entanto, a persistência de tensões fronteiriças, ameaças não estatais, projetos secessionistas e guerras civis não permite que a região seja caracterizada como pacífica. Acrescenta-se a isso a polêmica envolvendo os gastos militares do Chile e os acordos militares bilaterais assinados entre os Estados Unidos e países da região (Cepik, 2010).

As dinâmicas securitárias da América Latina não podem ser compreendidas sem que se analisem os processos de integração regional em andamento no continente¹¹⁸. Do ponto de vista político e securitário as iniciativas Sul-Americanas de integração se encontram em estágio mais avançada em relação ao conjunto da América Latina e do Caribe. Tal realidade é decorrente de dois elementos: um maior compartilhamento de questões comuns de segurança entre os países da América do Sul e a maior proximidade do México e do Caribe em relação aos Estados Unidos. De acordo com Fransico Rojas Aravena:

118 Identificamos dois eixos fundamentais desses processos: i) um eixo Sul-Americano, institucionalizado em 2008 a partir da criação da União das Nações Sul Americanas (UNASUL) e mais especificamente, do Conselho de Defesa Sul Americano ii) o conjunto da América Latina e Caribe materializado a partir da criação da Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2011.

“En los países centroamericanos y México, donde los vínculos con Estados Unidos son más estrechos y continúan dándose en condiciones de poder desiguales, los proyectos de integración regional no han adquirido esse fuerte componente político, por lo sigue siendo el componente principal el comercial. Los esfuerzos en este ámbito no son comparables a los desarrollados desde la UNASUR” (Aravena, 2012 :8)

Desse modo, é preciso compreender a dinâmica da integração securitária a partir de dois níveis. Primeiro, a iniciativa Sul Americana que, ainda que encontre dificuldades - como a penetração da agenda norte-americana e a falta de capacidades do Brasil em se comprometer em bancar os custos do processo - se encontra institucionalizada desde a criação da UNASUL. Segundo, a iniciativa Latino Americana, propulsorada pela criação da CELAC, que permite uma articulação mais ampla, embora menos coesa e com finalidades mais específicas. Ademais, concordamos com o Ministro Celso Amorim na necessidade de se consolidar a integração da América do Sul para a futura integração da America Latina. Nas palavras do próprio Ministro:

“Fortalecer a América do Sul é indispensável para a integração da América Latina e Caribe. Até porque, é necessário criar um pólo magnético alternativo que possa também ser um pólo de atração, econômico, cultural, empresarial, etc” (Amorim, 2009).

As características estruturais do Sistema Internacional impõe restrições às possibilidades de inserção internacional da América do Sul, e, de modo geral, da América Latina. No que se refere à ordem internacional após o fim da Guerra Fria, a distribuição tripolar assimétrica de poder indica as capacidades materiais que configuram os polos de poder do sistema. Por sua vez, o ordenamento institucional mais fluido e centrado na regionalização indica a importância da UNASUR. Finalmente, as variáveis contextuais que pressionam de forma objetiva a agenda de segurança a expandir-se, entendidas como as transições energética, tecnológica e demográfica, podem afetar positivamente o peso da região nos assuntos mundiais, sobretudo se o bônus demográfico previsto e os novos recursos energéticos forem combinados com o desenvolvimento de capacidades defensivas permitidas pela digitalização. Em resumo, o projeto de integração regional da região somente terá êxito se puder garantir a defesa dos bens comuns e a resolução de problemas compartilhados.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso. A Integração Sul-Americana. In: CARDIM, Carlos. DEP: Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília, 2009.
- ARAVENA, Fransisco. Escenarios Globales Inciertos: los desafios de la CELAC. VII Informe Del Secretario General de FLACSO. Facultad Latinoamerica de Ciencias Sociales (FLACSO), 2012.
- AVILA, Fabricio S; CEPIK, Marco; MARTINS, Jose Miguel. Armas Estratégicas e Distribuição de Capacidades no Sistema Internacional: o caso das armas de energia direta e a emergência de uma ordem multipolar. Contexto Internacional, vol.31, n.01, p. 01-31, 2009.
- AVILA, Fabricio S. Polaridade e Polarização no Século XXI: impactos políticos da transição demográfica. Tese doutoral submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013. 207 p.
- BAYLIS, John; WIRTZ, James; COHEN, Eliot; GRAY, Colin (Ed.). Strategy in the Contemporary World: an introduction to strategic studies. Oxford (RU): Oxford University Press, 2006.
- BONIFACE, Pascal (Org.). Atlas de Relations Internationales. Paris: Institut de Relations Internationales et Stratégiques, 1993.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Regions and Powers. New York: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. The Evolution of International Security Studies. New York, Cambridge University Press, 2009.
- CASTELLANO DA SILVA, Igor (2012). Southern Africa Regional Security Complex: The emergence of bipolarity?. Occasional Paper No 15 2012. Pretoria: Africa Institute of South Africa.
- CEPIK, Marco. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e conseqüências políticas. Security and Defense Studies Review, v. 1, p. 01-19, 2001.
- _____, Marco. Espionagem e Democracia. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

- _____, Marco. (Org.). América do Sul: Economia e Política da Integração Regional. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- _____, Marco. Regional Security and Integration in South America: UNASUR, OSCE, and SCO. In: KANET, Roger. (Org.). The United States and Europe in a Changing World. 1 ed. Dordrecht: Republic of Letters, 2009a, v. 1, p. 229-25.
- _____, Marco. Segurança Nacional e Cooperação Sul-Sul: Índia, Brasil e África do Sul. In: LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. (Org.). Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias. 1 ed. Rio de Janeiro: Paz&Terra, 2009b, v. 1, p. 63-118.
- _____, Marco. Combate ao terrorismo e Estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares. In: HERZ, Monica; AMARAL, Arthur. Terrorismo e Relações Internacionais: perspectivas para o século XXI. Rio de Janeiro: Editora Puc/loyola, 2010a. p. 121-145.
- _____, Marco. (Org.). Segurança Internacional: práticas, conceitos, tendências. São Paulo: HUCITEC, 2010b.
- CEPIK, Marco; MACHADO, Felipe. O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a Ordem Internacional Contemporânea. Carta Internacional, Vol. 6, n. 2, Jul-Dez 2011, pp: 112-31.
- CEPIK, Marco. A política da cooperação espacial chinesa: contexto estratégico e alcance regional. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 19, nº suplementar, p. 81-104, 2011.
- CEPIK, Marco; MARTINS, Jose Miguel Quedi. Política Internacional. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Newton Paiva, 2004..
- CEPIK, Marco; RAMIREZ, Socorro (Org.). Agenda de Seguridad Andino-Brasilena: primeras aproximaciones. 1. ed. Bogotá: IEPRI-FESCOL, 2004.
- CEPIK, Marco ; SCHNEIDER, Luiza . Kenneth Waltz. In: Marcelo Medeiros; Marcos Costa Lima; Rafael Villa; Rossana Rocha Reis. (Org.). Os Classicos das Relações Internacionais. 01 ed. São Paulo: HUCITEC, 2010, v. 01, p. 84-109.

- CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos. *Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais para a Cooperação Sul-Americana na Área de Segurança*. Dados, Rio de Janeiro, v. 54, p. 113-154, 2011.
- CHALIAND, Gérard; RAGEAU, Jean-Pierre. *Atlas Strategique: géopolitique des nouveaux rapports de forces dans le monde*. Tournai, Editions Complexe, 1994.
- HEUER, Richards; PHERSON, Randolph. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington: CQ Press, 2011.
- IISS. *The Military Balance 2013*. Estocolmo: International Institute for Strategic Studies, 2013.
- KATZENSTEIN, Peter. *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- KAUFMAN, Stuart & LITTLE, Richard & WOHLFORTH, William. *The Balance of Power in World History*. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2007.
- KELLY, Robert. Security Theory in the “new regionalism”. *International Studies Review*, v. 9, p. 197-229, 2007.
- LAKE, David. *Regional Security Complexes: A Systems Approach*. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick (Ed.). *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.
- LAYNE, Christopher. This time it’s real: the end of unipolarity and the Pax Americana. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 1, p. 203-213, 2012.
- LEMKE, Douglas. *Regions of War and Peace*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- MARTINS, José Miguel Quedi. *Digitalização e Guerra Local: como Fatores do Equilíbrio Internacional*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, 2008.
- MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, Norton, 2001.

- MILLER, Benjamin. *States, Nations and the Great Powers*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- NYE, Joseph. The twenty-first century will not be a “post-American” world. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 1, p. 215-217, 2012.
- NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, v. 36, p. 881-901, 2010.
- PAGLIARI, Graciela. *O Brasil e a Segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.
- RUSSIA. *The Military Doctrine of the Russian Federation*. 2010.
- THÉRY, Hervé; MELLO, Neli. *Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Editora da USP, 2005.
- VIZENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analucia D. G3 - Fórum de Diálogo IBAS. 01. ed. Curitiba: Juruá, 2011.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York, McGraw-Hill, 1979.
- _____, Kenneth. *Realism and International Politics*. New York, Routledge, 2008.
- WOHLFORTH, William. How not to evaluate theories. *International Studies Quarterly*, v. 56, n. 1, p. 219-222, 2012.
- WILLIAMS, Paul. *Security Studies*. New York, Routledge, 2008.