

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RODOLFO CARVALHO TELLECHEA

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANO SOB A PERSPECTIVA DE
SEGURANÇA:
UMA ANÁLISE SOBRE A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL) E O
CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS)**

Santana do Livramento

2015

RODOLFO CARVALHO TELLECHEA

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANO SOB A PERSPECTIVA DE
SEGURANÇA:
UMA ANÁLISE SOBRE A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL) E O
CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa- UNIPAMPA.

Orientador: Prof. Dr. Renato José da Costa

Santana do Livramento

2015

Catálogo da Publicação
Serviço de Documentação
Universidade Federal do Pampa - Unipampa

T2670 Tellechea, Rodolfo Carvalho.
O processo de integração sul-americano sob a perspectiva de segurança:
uma análise sobre a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho
de Defesa Sul-Americano (CDS) / Rodolfo Carvalho Tellechea. – Santana do
Livramento: Universidade Federal do Pampa, 2015.
xii, 119 f. ; 9 il. : 29,7 cm.
Orientador: Renato José da Costa

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Pampa, Unipampa,
Bacharelado em Relações Internacionais, 2015.

1. Integração. 2. UNASUL. 3. Conselho de Defesa Sul-Americano. 4.
Complexos Regionais de Segurança. 5. Teoria Institucionalista. – Monografia. I.
Costa, Renato José da. II. Universidade Federal do Pampa, Campus Santana do
Livramento, Curso de Relações Internacionais, 2015. III. Título.

CDD: 327.17

RODOLFO CARVALHO TELLECHEA

**O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANO SOB A PERSPECTIVA DE
SEGURANÇA:
UMA ANÁLISE SOBRE A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL) E O
CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Relações Internacionais pela
Universidade Federal do Pampa- UNIPAMPA.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: ___/___/____.
Banca examinadora

Prof. Dr. Renato José da Costa
Orientador
(UNIPAMPA)

Prof. Msc. Rafael Vitória Schmidt
(UNIPAMPA)

Prof. Msc. Rafael Balardim
(UNIPAMPA)

Aos meus pais, Ricardo e Kátia, pelo carinho e apoio constantes.

AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais pelo esforço e empenho em proporcionar-me a oportunidade de seguir atrás dos meus objetivos. Agradecimento especial para minha companheira Andressa, pela sua força e paciência. Também ao restante da família que sempre buscou ajudar na medida do possível e demonstrou interesse pela minha caminhada durante a graduação.

Agradeço ao meu orientador Renatho Costa pela sua dedicação, compreensão e apoio prestado durante a elaboração deste trabalho. Também à equipe de docentes da UNIPAMPA que sempre mostrou-se disponível e empenhada em contribuir para o aperfeiçoamento profissional e intelectual de seus discentes.

Por fim, agradeço aos amigos que fiz durante os quatro anos de graduação, em especial aos membros da CLEP, e também aos velhos amigos que sempre prestaram apoio e estiveram presentes fazendo deste período mais agradável.

“Existem duas respostas frequentes para qualquer evento histórico, ambas inapropriadas, senão totalmente equivocadas: dizer que tudo mudou ou dizer que nada mudou.”

(Fred Halliday, 2002).

RESUMO

O processo histórico de integração na América do Sul caracteriza-se, em grande medida, por seus objetivos econômicos e sua postura reativa à conjuntura do sistema internacional. Nesta lógica, esteve inserida em projetos de cunho hemisférico como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Porém, com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) percebe-se um novo comportamento, que busca através destas iniciativas criar um espaço de autonomia para a região. Tais organizações, criadas em 2008, caminham em direção à construção de uma esfera mais ampla de temas, entre os quais se encontram a segurança e a defesa. Reconhecendo as dificuldades de tal processo, geradas pela influência dos Estados Unidos na região e falta de experiência no debate dentro destas áreas, este trabalho busca compreender como as questões de segurança e defesa se relacionam com o processo de integração sul-americano.

Palavras-chave: Integração; UNASUL; Conselho de Defesa Sul-Americano; Complexos Regionais de Segurança; Teoria Institucionalista.

ABSTRACT

The historical process of integration in South America has been characterized largely by its economic objectives and its reactive posture to the state of international system. In this logic, was inserted at the hemispheric oriented projects as the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty) and the Organization of American States (OAS). However, with the creation of the South American Nations (UNASUR) and the Council of South American Defense (CDS) perceives a new behavior, which seeks through these initiatives create a space of autonomy for the region. Such organizations, created in 2008, walk towards the construction of a wider sphere of issues, including security and defense. Recognizing the difficulties of the process, generated by the influence of the US in the region and lack of experience in the debate within these areas, this paper seeks to understand how the security and defense issues relate to the South American integration process.

Keywords: Integration; UNASUR; South American Defense Council; Regional Security Complexes; Institutionalist Theory.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO.....	25
Quadro 2 – COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA.....	31
Quadro 3 – PRINCIPAIS INDICADORES DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS.....	86
Quadro 4 – SISTEMAS DE SEGURANÇA.....	114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – FUNCIONAMENTO DA TEORIA INSTITUCIONAL.....	34
Gráfico 2 – ÍNDICE DE ESTABILIDADE POLÍTICA.....	96
Gráfico 3 – GASTO REGIONAL EM DEFESA COMO PORCENTAGEM DO GASTO FISCAL REGIONAL.....	122
Gráfico 4 – GASTOS EM DEFESA NA REGIÃO EM BILHÕES DE DÓLARES.....	123
Gráfico 5 – VARIAÇÃO RELATIVA ANUAL DO GASTO EM DEFESA E DO PIB...	123

LISTA DE SIGLAS

ACI - Iniciativa Andina Contra às Drogas
ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
ALALC - Área Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA - Área de Livre Comércio Sul Americana
AUC - Autodefesas da Colômbia
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAN - Comunidade Andina das Nações
CARICOM - Comunidade do Caribe
CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS - Conselho de Defesa Sul-Americano
CEA - Conferência dos Exércitos Americanos
CEED - Centro de Estudos Estratégicos de Defesa
CNI - Conferência Naval Interamericana
COMPERSEG - Comitê Permanente de Segurança
CONJEFAAMER - Conferência de Chefes das Forças Aéreas Americanas
CRS - Complexo Regional de Segurança
CSCE - Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa
CSLCN - Conselho Sul-Americano de Luta Contra o Narcotráfico
EID - Eixos de Integração e Desenvolvimento
ESUDE - Escola Sul-Americana de Defesa
EUA- Estados Unidos da América
FA - Forças Armadas
FARC - Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FMI - Fundo Monetário Internacional
FOCEM - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FSM - Fórum Social Mundial
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GT - Grupo de Trabalho
GWT - Global War on Terrorism
IA - Iniciativa para as Américas

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

ISAGS - Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde

JID - Junta Interamericana de Defesa

MCCP - Mecanismo de Consulta e Concertação Política

MCM - Medidas de Confiança Mútua

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

NAFTA - North American Free Trade Agreement

OCX - Organização de Cooperação de Xangai

OEA - Organização do Estados Americanos

OIG - Organização Internacional Governamental

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização Não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTAS - Organização do Tratado do Atlântico Sul

OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSD - Política de Segurança Democrática

PSI - Processos Setoriais de Integração

RATS - Estrutura Regional Antiterrorista

RESINF - Programa de Ação do MERCOSUL de Combate a Ilícitos no Comércio Internacional e a Rede Internacional de Inteligência e Segurança Pública

SICOFAA - Sistema de Cooperação das Forças Aéreas Americanas

SISME - Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL

TCRS - Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

TEC - Tarifa Externa Comum

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZOPACAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 PERSPECTIVA TEÓRICA	15
2.1 SISTEMA INTERNACIONAL	15
2.2 TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA	23
2.3 TEORIA INSTITUCIONALISTA	32
3 O ESPAÇO SUL-AMERICANO	41
3.1 A CONSTRUÇÃO DO CENÁRIO SUL-AMERICANO	41
3.2 OS ESTADOS UNIDOS E A AMÉRICA DO SUL	56
3.3 COLÔMBIA E A QUESTÃO DAS DROGAS	63
4 UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS	70
4.1 UNASUL E SUA NOVA DINÂMICA	70
4.2 A INTERFERÊNCIA DA UNASUL NO COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL	93
5 INTEGRAÇÃO PELA VIA DA SEGURANÇA	105
5.1 O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO FATOR DE AUTONOMIA PARA AMÉRICA DO SUL	105
5.2 O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO E A CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE EM SEGURANÇA E DEFESA	115
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	128
REFERÊNCIAS	133
ANEXOS	141

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se dedica ao estudo da inserção da temática de segurança e defesa no processo de integração sul-americano com enfoque em duas instituições, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Para o esclarecimento sobre o tema será feita uma abordagem sobre a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) e a Teoria Institucionalista, somadas à uma revisão bibliográfica sobre as instituições em questão e o processo histórico de suas construções.

Ao analisar o processo de integração sul-americano, o objetivo é responder se as questões de segurança e defesa representam um fator preponderante para maior cooperação e coordenação política na região. Propõem-se, então, a hipótese de que as relações entre os países sul-americanos em questões relacionadas a este segmento podem surgir como uma fator aglutinador entre os Estados-membros da UNASUL e do CDS. Em outras palavras, o segmento da segurança e defesa se apresentaria como um meio eficaz para maior aproximação e concertação política na América do Sul.

Ao longo de sua história os países sul-americanos apresentaram pouca tradição no debate sobre questões de segurança internacional e defesa. Este fato fica mais evidente quando compara-se com outros centros do sistema internacional, principalmente Estados Unidos da América (EUA) e Europa, que possuem uma vasta produção nesta temática. A América do Sul ficou caracterizada por uma postura reativa ao que era produzido e estabelecido pelas grandes potências do sistema internacional, e quando trata-se dos países sul-americanos, esta postura se refere, em essência, aos planos que a potência norte-americana tinha para a região. No entanto, na conjuntura atual da América do Sul, onde se pode destacar a criação de instituições como a UNASUL e o CDS, observa-se uma alteração no comportamento da região referente às questões de segurança e defesa. Esta organização e o seu órgão adjacente buscam elevar o grau de cooperação e coordenação entre seus Estados-membros dentro deste âmbito.

Assim, considerando o baixo número de produções nesta área e procurando prestar a devida importância pelo momento pelo qual a região está passando, este trabalho procura esclarecer como a segurança e a defesa podem estar relacionadas com o processo de integração sul-americano. Porém, não apenas com enfoque nos problemas de segurança da região e suas implicações, mas com uma análise que contempla também as instituições que tratam destes temas, buscando relacionar a sua atuação com a conjuntura. É a partir desta perspectiva mais

ampla que o trabalho busca contribuir academicamente para o debate desta área na América do Sul e ressaltar a importância da construção de uma identidade para a região.

A partir desta motivação, o objetivo geral é construir uma análise com enfoque na UNASUL e no CDS que permita responder com maior clareza como a segurança se insere no processo de integração sul-americano. Além deste, somam-se outros três objetivos específicos, os quais se resumem em: verificar se o CDS cumpre ou tem condições institucionais de implementar suas propostas; analisar como a UNASUL interfere no Complexo Regional de Segurança (CRS) da América do Sul; e, identificar os avanços em matéria de segurança regional proporcionados por tais instituições.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: no primeiro capítulo busca-se apresentar o arcabouço teórico desta pesquisa. Pretende-se discorrer sobre as interpretações, o funcionamento e a reestruturação do sistema internacional no pós- Guerra Fria. Também são apresentadas as correntes teóricas que servem de embasamento para o trabalho, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e a Teoria Institucionalista. No segundo capítulo, pretende-se fazer uma apresentação sobre o espaço sul-americano, identificando seus principais padrões de comportamento, outras tentativas institucionais de integração anteriores à UNASUL e ao CDS e suas principais questões de segurança, com enfoque para sua relação com os EUA e os problemas internos da Colômbia.

O terceiro capítulo destina-se à uma abordagem sobre a UNASUL, onde se discorre sobre os fatores que levaram ao seu surgimento, os interesses dos países sul-americanos quanto à organização, os principais pontos do seu tratado constitutivo, seus desafios, atuação e por fim quanto à sua interferência no CRS da América do Sul. No quarto capítulo busca-se compreender os principais pontos relacionados ao CDS: como este órgão contribui para a convergência entre os Estados sul-americanos, suas origens, a substância de seu Estatuto, os principais temas abordados em seu seio, seus planos de ação e sua contribuição para o processo de institucionalização da integração sul-americana.

2 PERSPECTIVA TEÓRICA

Para a compreensão de como o processo de integração sul-americano relaciona-se com as questões de segurança e defesa é necessário, primeiramente, entender o atual quadro do sistema internacional em que ele se insere e definir quais ferramentas de análise serão utilizadas. Para tanto, este primeiro capítulo divide-se em três subcapítulos, nos quais: o subcapítulo 2.1 discorre sobre as interpretações quanto ao funcionamento e reestruturação do sistema internacional no pós- Guerra Fria, a evolução dos estudos na área de segurança internacional e defesa e as principais correntes interpretativas deste novo quadro; o subcapítulo 2.2 destina-se à abordagem sobre a Teoria do Complexos Regionais de Segurança, ferramenta utilizada neste trabalho para o esclarecimento sobre as dinâmicas de segurança na América do Sul; e, por fim, no subcapítulo 2.3 aborda-se a Teoria Institucionalista que permitirá compreender os processos de aprofundamento da institucionalização da política sul-americana.

2.1 SISTEMA INTERNACIONAL

Este subcapítulo destina-se a uma apresentação das interpretações sobre o funcionamento e a reestruturação do sistema internacional no Pós-Guerra Fria. Como se verá a seguir, tais abordagens se estruturam em diferentes percepções sobre o papel e o peso dos atores internacionais, estatais e não estatais, os fenômenos de âmbito social, econômico, político e cultural e como se consolidariam os novos padrões de conflito e cooperação em nível global.

De acordo com Pecequillo (2012, p. 39), a publicação do artigo “The End of History”¹ (1989) de Francis Fukuyama, seguido do livro “O Fim da História e o Último Homem” (1992), representava o sentimento de paz e cooperação que dominava o mundo. O argumento do referido autor sustentava que sendo a história compreendida como a competição ideológica entre os modelos alternativos de sociedade (Capitalismo versus Comunismo), ela teria chegado ao fim com a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

O desaparecimento do desafio representado pelo comunismo era simbolizado pelo domínio do modelo norte-americano sobre o soviético. O resultado passava a ser a disseminação e a universalização dos preceitos liberais tanto na economia como na política. O

¹ “O Fim da História” (tradução nossa).

compartilhamento de tais valores levaria à transferência de uma lógica de conflito para uma de cooperação, onde se estabeleceria uma era de paz no sistema internacional. Nas relações multilaterais, as organizações internacionais governamentais (OIG's) criadas no pós-Segunda Guerra Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, eram os canais pelos quais os EUA exerciam e continuariam a exercer sua liderança. Os processos de globalização e regionalização reforçariam a unidade das democracias e a transformação do sistema internacional em direção à um sistema mais cooperativo.

A ordem liberal que passava a dominar o globo era composta por determinados padrões. Em termos políticos, por sociedades abertas, transparentes, livres e sem censura para a organização de partidos, grupos e expressão de ideias. Quanto ao campo econômico, também apregoava-se uma sociedade livre, que recuperava as forças e a lógica do mercado como referenciais do sistema produtivo, com um Estado mínimo, caracterizado pela baixa intervenção, defesa da abertura econômica e do comércio sem barreiras. Esta agenda neoliberal se materializava no Consenso de Washington que, por sua vez, correspondia a um conjunto de prescrições para direcionar as reformas dos países em desenvolvimento. Tais prescrições eram: disciplina fiscal, direito de propriedade, privatização, abertura comercial, desregulamentação, taxas de juros favoráveis aos investidores estrangeiros e à poupança, atração ao investimento direto externo e taxas de câmbio variáveis adequadas ao mercado.

Autores como Eric Hobsbawm (1995), Fred Halliday (1994) e Immanuel Wallerstein (1995) passaram a alertar sobre a limitação de tal interpretação ao identificar um sistema internacional que possuía elevado potencial de instabilidade em decorrência das assimetrias de poder político e social vigentes. O fim da Guerra Fria tinha eliminado o viés Leste-Oeste, porém as contradições Norte-Sul permaneciam. Conflitos sociais, étnicos, políticos, estratégicos e religiosos que haviam ficado estagnados durante a bipolaridade recuperaram sua lógica, contrapondo-se ao cenário de estabilidade e sustentando fortes instabilidades na periferia e na reorganização de poderes regionais em suas zonas de influência.

A partir da segunda metade da década de 1990 percebe-se um renascimento das tentativas de interpretar o sistema internacional. A conjuntura para tal fato é de crise, visto que os resultados incipientes da transição ao modelo neoliberal se tornam mais evidentes, associados à estagnação, desemprego e perda de valores. A frustração com as promessas de prosperidade e igualdade da globalização e regionalização são marcas deste processo. Diante deste contexto

as previsões de um mundo mais complexo sobrepuseram-se ao mundo unipolar da visão de “Fim da História” de Fukuyama.

Joseph Nye (2009) e Samuel Huntington (1996) desenvolveram interpretações intermediárias entre a unipolaridade e a multipolaridade e também posicionaram-se contra a inevitabilidade do declínio dos EUA e a ascensão de polos de poder regionais. Nye faz uma abordagem sobre a interdependência no contexto internacional, segundo o autor “[...] interdependência refere-se a situações nas quais os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente” (NYE, 2009, p. 250-251). Deste conceito surge o debate sobre a simetria na interdependência, a qual refere-se a situações de dependência relativamente equilibrada versus desequilibrada. A manipulação de assimetrias na interdependência, as quais podem se encontrar no campo econômico, militar, político e ideológico, se tornaria então uma fonte de poder na política internacional. Nas palavras do autor,

Quando existe assimetria na interdependência em diferentes setores de problemas, um Estado pode tentar vincular ou desvincular os problemas. Se cada problema puder ser considerado um jogo de pôquer separado, e todos os jogos de pôquer forem jogados simultaneamente, um Estado pode ter mais fichas em uma mesa e outro Estado pode ter mais fichas em outra mesa. Dependendo dos interesses ou da posição do Estado, ele pode querer manter os jogos separados ou criar vínculos entre as mesas (NYE, 2009, p. 258).

Desta forma, se na mesa econômica os EUA poderiam eventualmente perder, na ideológica e militar estariam a frente de seus aliados e potenciais inimigos. Resumidamente, em algumas mesas haveria unipolaridade, em outras, a multipolaridade. Huntington, por sua vez, assume a hipótese de um mundo uni-multipolar. Em tal sistema os EUA manteriam sua posição como líderes do equilíbrio devido à supremacia militar, porém nos demais setores, político e econômico, os norte-americanos estariam sendo acompanhados pela ascensão de potências asiáticas e ocidentais.

Dois movimentos ganharam notável visibilidade e impulso com a quebra do regime bipolar: a globalização e a regionalização. A globalização é “[...] um processo histórico que envolve a ampliação, aprofundamento, aceleração e impacto crescente da interconexão em nível mundial” (MCGREW, 2001, p. 19 apud PECEQUILO, 2012, p. 47). Cabe aqui ressaltar a contribuição de Ianni (1997) ao identificar que tal processo pode ser delimitado em três fases. A primeira fase é marcada pelo começo das grandes navegações que levaram à descoberta de novas regiões pelos europeus nos séculos XV e XVI. A segunda fase, por sua vez, insere-se no

contexto da Revolução Industrial do século XVIII, quando o capitalismo já atingia mercados consumidores em todo o globo. A terceira fase, finalmente, se caracterizaria pelo domínio completo das multinacionais que ganharam impulso na década de 1950, depois da Segunda Guerra Mundial.

Porém, a globalização não se desenvolveu de forma igual e não se afirmou como fator dominante da nova ordem que se formava no pós-Guerra Fria. Os fenômenos de interdependência e transnacionalização que habitam em sua essência não puderam suplantar a soberania estatal. As pressões exercidas de forma desigual por tal processo dentro do sistema internacional levaram a cenários de reafirmação dos princípios nacionais, fragmentação e surgimento de alternativas ao pensamento globalista. Nesta conjuntura, a regionalização surge tanto como um movimento de resistência como de complementariedade. Dentro da lógica da complementariedade, a regionalização parte de princípios similares ao da globalização fazendo referência à consolidação de espaços sem fronteiras, que facilitem a circulação de bens e pessoas, partindo da formação de valores comuns sobre questões políticas, sociais, culturais e econômicas. No entanto, no que se refere ao movimento de resistência, se a regionalização denota a relativização das fronteiras em espaços geográficos, ela também pode ocasionar o isolamento e proteção destes mesmos espaços. Nesta perspectiva, os blocos regionais poderiam se tornar entidades politicamente isoladas e independentes que ao abrirem suas fronteiras internas as fechariam para o mundo. Por fim, constata-se que mesmo com sua extensão e aceleração, os processos de globalização e regionalização não sobrepujaram o Estado ou conseguiram eliminar as contradições de seus processos.

Observa-se que a primeira onda de interpretações sobre o sistema internacional pós-Guerra Fria salientou o lado positivo dos fenômenos associados à queda do Muro de Berlim, como o fim do conflito ideológico e a perpetuação de uma agenda global que uniria todos os países do globo. Porém, tal fato obscureceu a complexidade e o descongelamento da política mundial. O recuo das economias orientais e a marginalização da América Latina e da África desencadearam a necessidade de maior clareza analítica e espírito crítico, pois colocaram em xeque os princípios associados à universalização. Passou-se à percepção do sistema internacional em um contexto de desordem e fragmentação. Os efeitos da adoção da agenda neoliberal sobre as sociedades e economias produziram reflexões associadas à Terceira Via² e

² A Terceira Via defende a necessidade do Estado com interferência moderada na economia, assim como o combate à miséria e a responsabilidade pela segurança, saúde, educação e a previdência.

ao renascimento de respostas críticas da esquerda que avançaram a partir da realização do Fórum Social Mundial (FSM)³.

Interpretações mais contemporâneas sobre a reestruturação do sistema internacional se notabilizam por um olhar voltado à formação de novos equilíbrios globais e regionais, retomando a perspectiva da alteração de posições relativas na estrutura do sistema internacional. A dinâmica entre potências ascendentes e em declínio que encontram-se nos diferentes continentes evidenciam a constituição de um sistema mais complexo. Teses da multipolaridade ganham relevância através da percepção da existência de uma maior divisão de poder no cenário internacional e a necessidade de reformar e atualizar as estruturas de poder vigentes e o papel dos Estados nesta nova conjuntura. Associam-se às teses de multipolaridade outros temas como os processos de desconcentração do poder, ascensão dos emergentes e surgimento de um mundo pós-americano. Contudo, Pecequillo (2012) salienta que mesmo com a evolução de temas e posicionamentos críticos, as interpretações sobre o sistema internacional pouco foram modificadas. As oposições unipolarismo vs multipolarismo, acomodação vs contestação hegemônica, reforma e atualização do multilateralismo vs permanência e estagnação das negociações, progresso vs regressão ideológica continuam a ocupar o centro das tensões vigentes no sistema internacional.

Com o objetivo de aproximar a discussão sobre novas interpretações do sistema internacional com as questões de segurança e defesa que representam o foco deste trabalho faz-se necessário uma abordagem sobre como este campo também evoluiu com o fim da Guerra Fria. Conforme David (2001, p. 21), o campo das relações internacionais que trata de assuntos político-militares sofreu três evoluções importantes com o fim do sistema bipolar.

A primeira se inscreve na análise das questões de segurança. Durante as primeiras décadas da Guerra Fria a segurança era delimitada principalmente sobre uma base nacional, herança da grandes guerras. Porém, com o fim do conflito passa a ser mais regional, internacional ou global. Nas palavras do autor,

A predominância dos Estados confronta-se com interdependências cada vez maiores e de toda espécie. Novos problemas de segurança, tais como o tráfico de droga, o terrorismo cibernético ou a criminalidade transfronteiriça, forçam esta evolução e conseqüentemente reorientam a formulação de estratégias. A cooperação e a gestão comum dos conflitos ocupam deste modo um lugar mais importante e tendem a

³ Espaço de debate democrático de ideias, aprofundamento da reflexão, formulação de propostas, troca de experiências e articulação de movimentos sociais, redes, ONGs e outras organizações da sociedade civil que se opõem ao neoliberalismo e ao domínio do mundo pelo capital e por qualquer forma de imperialismo.

minorar a visão estritamente nacional de estratégia. A noção de defesa estatal persiste, mas tende a ser completada pela das instituições de segurança onde organizações, alianças e coligações operam mais a favor da gestão da paz do que da guerra e onde os aparelhos de defesa estão cada vez mais sujeitos às obrigações multilaterais. (DAVID, 2001, p. 21).

Uma segunda evolução se encontra na definição das estratégias na formulação das políticas. “As estratégias estão intimamente ligadas à percepção que os atores tiverem das ameaças que se exercem contra eles e aos tipos de respostas que encararem” (CIMBALA, 1997, s.p. apud DAVID, 2001, p. 21). A partir deste conceito, três estratégias permaneceriam influentes, porém com transformações. As estratégias militares mantêm seu rol de importância, mas são menos influentes devido à diminuição dos conflitos interestatais. As estratégias coercitivas, onde se encontram as sanções, projeção de força e terrorismo, ainda são frequentes e visam à obtenção de um ganho político antes do recurso à guerra. Por fim, estratégias de paz e de resolução de conflitos se tornam mais numerosas e representam a busca de novos mecanismos pelos quais os Estados, as OIG's e as Organizações Não-Governamentais (ONG's) podem impedir a deflagração de conflitos armados.

A terceira evolução concerne à força utilizada para aplicar estratégias e garantir segurança. Neste contexto a difusão e a disseminação das tecnologias aceleram o acesso às armas e criam um mercado mundial no qual os mecanismos de controle e de interdição devem ser desenvolvidos e instalados. A democratização e a privatização da violência fazem com que os atores não-estatais entrem em concorrência com os Estados pelo controle e uso da força.

Quanto às abordagens feitas sobre segurança, os realistas propuseram, após o fim da Guerra Fria, a noção de segurança cooperativa para indicar que as relações de segurança entre os Estados seria consubstanciada em uma lógica de cooperação e não de confrontação. Nesta percepção, o Estado se manteria como o centro das questões de segurança nos níveis nacional, regional e internacional. Por outro lado, abordagens liberais sobre segurança argumentaram em favor de uma colaboração entre atores estatais e não-estatais como forma de resolver os problemas não militares de segurança. Fazem parte desta retórica os termos de segurança comum e segurança global que denotam o declínio da influência do Estado. Por fim, abordagens críticas sobre segurança trouxeram ao debate o conceito de segurança humana com o objetivo de ultrapassar o Estado e de melhor responder às necessidades de emancipação dos indivíduos. Segundo esta perspectiva se estabelece uma diferenciação entre a segurança do Estado e a segurança do humano, devendo esta última ter prioridade em detrimento da primeira.

Em síntese, David (2001, p. 30-31) aponta que com o fim da Guerra Fria houve uma aceleração das reflexões epistemológicas sobre o conceito de segurança. Fiel ao hábito, e a exemplo dos grandes períodos de mudanças no seio do sistema internacional, a seguir às duas guerras mundiais, a reflexão que prevalece desde o começo dos anos 1990 põe em debate os paradigmas estabelecidos e os paradigmas emergentes. Segundo o autor, como as questões de segurança são cada vez mais variadas, nenhuma das escolas de pensamento se pode aplicar por inteiro e satisfatoriamente a explicar tudo, pelo que é necessário recorrer a várias delas.

Para finalizar o debate proposto neste subcapítulo é relevante a discussão proposta por Barry Buzan e Ole Wæver (2003) sobre as três perspectivas quanto à estrutura de segurança internacional do pós-Guerra Fria. As três perspectivas teóricas determinadas por tais autores seriam a neorrealista, a globalista e a regionalista.

A perspectiva neorrealista é estadocêntrica e se baseia na ideia sobre polaridade no sistema internacional. Caso este último não se encontre em um arranjo bilateral (Guerra Fria), necessariamente estaria organizado de uma forma unipolar ou multipolar. O seu debate gira em torno da distribuição de poder no sistema internacional, o qual determinaria a estrutura política global e a sua interação baseada na lógica do balanço de poder. O neorealismo baseia-se no princípio da territorialidade e simplesmente escolhe não considerar os níveis abaixo do sistêmico. Nas palavras dos autores,

Neorealism is built around two levels, system and unit, and is principally concerned to define and operationalize the system level, Neorealists either downplay or ignore all levels except the system one, or like Walt (1987) discuss the regional level empirically without considering its theoretical standing or implications⁴ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 28).

A perspectiva globalista, por sua vez, é geralmente compreendida como uma antítese ao entendimento estadista da perspectiva neorrealista. Sua visão está enraizada principalmente em abordagens que envolvem os setores culturais, transnacionais e a política econômica mundial. Seu tema central e mais claro é a desterritorialização da política mundial. Embora reconheça a presença do Estado, defende a presença de atores não estatais e sistemas operacionais que operam através e fora das fronteiras estatais. O mercado global, capitalismo ou as formas de

⁴ “Neorealismo é construído em torno de dois níveis, sistema e unidade, e preocupa-se sobretudo em definir e operacionalizar o nível sistêmico. Neorealistas minimizam ou ignoram todos os níveis exceto o sistêmico, ou como Walt (1987) discutem o nível regional empiricamente sem considerar sua carga teórica e implicações” (tradução nossa).

organização da sociedade capturam as principais ideias sobre a estrutura do sistema dentro da perspectiva globalista. O ponto chave é a rejeição da ideia de que uma visão adequada do sistema internacional pode ser encontrada privilegiando os Estados. Desta forma,

Globalisation's hallmark is acknowledgement of the independent role of both transnational entities – corporations, non-governmental social and political organisations of many kinds – and intergovernmental organisations and regimes. Its focus is on how territorial sovereignty as the ordering principle for human activity has been redefined, and in some ways transcended, by networks of interaction that involve actors of many different kinds and at many different levels, and that feed off the huge technological and social improvements in the capacity for transportation and communication of nearly all types of goods, information, and ideas. The state is often a player in these networks, but it does not necessarily, or even usually, control them, and is increasingly emmeshed in and penetrated by them⁵ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 7).

A perspectiva regionalista é a eleita pelos autores como a mais apropriada para a interpretação do sistema internacional no pós-Guerra Fria, fato que levou ao desenvolvimento da Teoria do Complexos Regionais de Segurança que será desenvolvida com mais clareza no próximo subcapítulo. Esta escolha se deve à ideia de que após a queda do regime bipolar o nível regional apresentou-se como a principal arena para as relações de conflito e cooperação entre os Estados. Esta abordagem se justifica resumidamente em duas suposições:

- 1) A queda da rivalidade entre as duas superpotências reduziu a penetração dos interesses globais no resto do mundo; e,
- 2) A maioria das grandes potências no sistema internacional são atraídas pelas suas dinâmicas internas, as afastando do envolvimento militar e a concorrência estratégica nos pontos de conflito do mundo. Permitindo, desta forma, que os Estados e sociedades locais resolvam suas relações político-militares com menos interferências das grandes potências do que antes.

O argumento de Buzan e Wæver (2003) é de que o nível regional de segurança foi relevante também durante a Guerra Fria, e que exceto quando as potências globais são extremamente dominantes, como o eram na Era Imperial, as dinâmicas de segurança regionais

⁵ “A marca registrada da globalização é o reconhecimento do papel independente de ambas as entidades transnacionais – corporações, organizações política e não-governamentais sociais de muitos tipos – e organizações intergovernamentais e regimes. Seu foco é em como a soberania territorial como um princípio ordenador da atividade humana tem sido redefinido, e alguns casos transcendido, por redes de interação que envolvem atores de muitos tipos diferentes e em muitos níveis diferentes, e que se alimentam da enorme melhoria tecnológica e social na capacidade de transporte e de comunicação de quase todos os tipos de bens, informações e ideias. O Estado é frequentemente um jogador nestas redes, mas não necessariamente, ou mesmo normalmente, deve controla-las, e é cada vez mais ligado e penetrado por elas” (tradução nossa).

serão normalmente uma parte significativa da constelação global de segurança no sistema internacional.

We have designed our theory so that it can accommodate nonstate actors, and even allow them to be dominant. Although our theory features the regional level, it also incorporates other levels (global, interregional, local), and allows the particular circumstances of time and place to determine which level(s) dominate. The security constellation that we map in each case is one that covers all levels, although to varying degrees as appropriate to the case⁶ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 12).

Para finalizar este subcapítulo e sintetizar o que fora apresentado anteriormente cabe identificar quais foram os três fatores de maior impacto para a história da segurança regional com o fim da Guerra Fria, os quais, segundo Buzan e Wæver (2003), são:

- A queda da URSS desencadeou o surgimento de quinze novos Estados e um novo Complexo Regional de Segurança. Também foi responsável pela alteração da influência dos EUA nos demais CRS;
- As dinâmicas de segurança regionais ganharam mais autonomia operacional;
- Deslocamento da agenda de segurança para incluir questões e atores não ligados diretamente ao setor militar.

2.2 TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Antes de desenvolver o debate sobre a TCRS, suas características e argumentos, cabe primeiramente identificar o porquê da escolha em trabalhar com o conceito de complexos regionais de segurança. Para Buzan e Wæver (2003) o nível regional é o mais apropriado para a construção de análises práticas sobre segurança. Normalmente dois níveis extremos dominam o campo das análises de segurança: nacional e global. Porém, visto que as dinâmicas de segurança são construídas através do relacionamento, a análise limitada à Segurança Nacional não basta. E, quanto a uma Segurança Global, este termo não passa de uma aspiração, pois o globo não é totalmente integrado em termos de segurança. O nível regional, entretanto, se refere

⁶ “Nós projetamos nossa teoria de modo que possa acomodar os atores não-estatais, e até mesmo permitir que eles sejam dominantes. Embora a nossa teoria apresenta o nível regional, também incorpora outros níveis (global, inter-regional, local), e permite que as circunstâncias particulares de tempo e lugar determinem qual nível deve dominar. A constelação de segurança que nós mapeamos em cada caso cobre todos os níveis, embora com graus variados de acordo com cada caso” (tradução nossa).

ao nível onde Estados ou outras unidades são tão interligadas que suas questões de segurança não podem ser consideradas separadas umas das outras.

No nível regional ocorre o encontro entre os níveis de segurança nacional e global. Em outras palavras, “[...] both the security of the separate units and the process of global power intervention can be grasped only through understanding the regional security dynamics”⁷ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 43). Complexos de segurança são regiões vistas através do prisma de segurança. Elas podem ou não serem regiões em outros sentidos, mas elas não dependem, ou surgem de outras conceituações de regionalismo. Isto, obviamente, não descarta os efeitos de, por exemplo, padrões culturais ou econômicos sobre os padrões de segurança.

Com esta apresentação torna-se imperativo delimitar o conceito de um Complexo Regional de Segurança. Em uma primeira tentativa, em 1991, Buzan o descreveu como “[...] a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot reasonably be considered apart from one another”⁸ (p. 198). Esta definição de CRS foi reformulada em 1998 da seguinte forma “[...] a set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another”⁹ (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 201). Conforme Tanno (2003, p. 70), esta alteração se deve à introdução de novos atores à análise de segurança e à utilização da abordagem construtivista que tornaram necessária a revisão da teoria clássica de complexo de segurança. A ideia central permaneceu de que os processos de securitização e dessecuritização se manifestariam na sua maioria no nível regional.

Este processo de securitização pode ser compreendido através das considerações de David (2001) sobre a contribuição da Escola de Copenhague para os estudos de segurança internacional:

Para ela, a segurança é uma iniciativa que deixa o curso normal das negociações e dos compromissos políticos para empreender uma construção, um processo de securitização. Este processo baseia-se na definição subjetiva de uma ameaça à sobrevivência, na necessidade de tomar medidas urgentes e na aceitação pela

⁷ “[...] tanto a segurança das unidades separadas e do processo de intervenção do poder global pode ser compreendido apenas através da compreensão das dinâmicas regionais de segurança” (tradução nossa).

⁸ “[...] um grupo de Estados cujas preocupações de segurança são suficientemente interligadas que suas seguranças nacionais não podem ser razoavelmente consideradas separadas uma das outras” (tradução nossa).

⁹ “[...] um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros” (tradução nossa).

audiência visada da mensagem veiculada nessa definição de ameaça. O processo varia segundo as questões de segurança, e o desafio para os autores consiste em atingir as condições propícias ao abandono do esforço de segurança (dessecuritização) (DAVID, 2001, p. 38-39).

A partir da delimitação do conceito de securitização, Tanno (2003, p. 58-59) argumenta que “a percepção de que agendas e questões de segurança são construídas por agentes tornou necessária à elaboração de quadros analíticos específicos para os setores político, econômico, societal, ambiental e militar”. Em síntese, aceitou-se que cada setor ou área possui lógica própria, com regras, atores, códigos, discursos e, mais importante, objetos específicos de referência no campo da segurança que, não obrigatoriamente, devem incluir o Estado.

Senhoras (2014) também se dedica à uma abordagem sobre os processos de securitização (QUADRO 1). Conforme o autor, em sua dinâmica pode-se apreender o processo como sendo o resultado de três unidades necessárias: um objeto referente (objeto considerado como ameaça), os atores securitizadores (atores que securitizam apresentando determinado objeto como ameaça) e os atores funcionais (atores que não securitizam, mas que afetam a dinâmica em determinado setor).

QUADRO 1 – PROCESSO DE SECURITIZAÇÃO

	
Ameaça	Tema apresentado através do discurso dos atores securitizadores como ameaça, justificando medidas extraordinárias e que pode resultar no uso da força.
Atores de securitização	Atores que apresentam determinados temas como ameaças, podendo estes resultar em ações fora dos procedimentos normais da política.
Atores funcionais	Atores que não securitizam necessariamente um tema, mas afetam a dinâmica de determinado setor da segurança internacional em função do poder de comunicação.

Fonte: Senhoras (2014)

Prosseguindo o debate sobre TCRS, Buzan e Wæver (2003) afirmam que ela é adequada por três razões: primeiro, ela discorre sobre o nível apropriado de análise para os estudos de segurança, segundo, ela pode desencadear estudos empíricos, e, terceiro, cenários podem ser estabelecidos através da teoria com base nas formas conhecidas e alternativas para os CRSs.

A formação de um CRS deriva da relação entre, de um lado, a estrutura anárquica e as consequência do seu balanço de poder, e do outro lado, das pressões ocasionadas pela proximidade geográfica. “Simple physical adjacency tends to generate more security interaction among neighbours than among states located in different areas”¹⁰ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 45). Proximidade é relevante para segurança porque muitas ameaças viajam mais facilmente por distâncias curtas do que longas. O impacto da proximidade geográfica na interação sobre questões de segurança é mais intensa e mais óbvia nos setores militar, político, social e ambiental. A regra geral de que a proximidade impulsiona interações na área de segurança é menos consistente no setor econômico.

O conceito de Complexo Regional de Segurança não é uma perspectiva que pode ser aplicada a qualquer grupo de Estados. Para adequar-se a este conceito um grupo de Estados ou de unidades deve possuir um grau de interdependência em segurança suficiente para caracterizá-lo como um conjunto interligado e diferenciá-lo das regiões vizinhas com outros padrões de segurança. “RSCs define themselves as substructures of the international system by the relative intensity of security interdependence among a group of units, and security indifference between that set and surrounding units”¹¹ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 48). Duas questões precisam ser estabelecidas nesta abordagem. Primeiro, a existência de uma CRS não se dá em torno da ideia de construir regiões. Um CRS é socialmente construído no sentido de que ele depende do relacionamento em questões de segurança dos atores envolvidos. Assim,

The regionalist discourses of actors are part of their political struggle, and how they define the region has to be studied. ‘Regional Security Complex’ is our analytical term and therefore something is an RSC when it qualifies according to our criteria, not according to the criteria of practioners¹² (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 48).

¹⁰ “Simples adjacência física tende a gerar mais interação de segurança entre vizinhos do que entre Estados localizados em diferentes áreas” (tradução nossa).

¹¹ “CRSs se definem como subestruturas do sistema internacional pela intensidade relativa de interdependência de segurança entre um grupo de unidades, e da indiferença de segurança entre esse conjunto e unidades vizinhas” (tradução nossa).

¹² “Discursos regionalistas de atores fazem parte de sua política e como eles definem que a região tem de ser estudada. ‘Complexo Regional de Segurança’ é o nosso termo de análise e, portanto, algo é um CRS quando ele se enquadra com os nossos critérios e não de acordo com os critérios de praticantes” (tradução nossa).

A segunda questão é se o CRS é exclusivo ou tem sobreposição. Esta abordagem se refere ao fato de os autores tomarem como ponto de partida em sua análise que o mundo inteiro deve ser dividido em um mapa que seja capaz de delimitar CRSs exclusivos, Estados isolados e atores globais. Os CRSs se diferenciam uns dos outros pela sua conexão em segurança e indiferença aos demais. Porém, não se deve ignorar o envolvimento externo que pode ocorrer através de dois conceitos trabalhados por Buzan e Wæver, *penetration*¹³ e *overlay*¹⁴. “Overlay is when great power interests transcend mere penetration, and come to dominate a region so heavily that the local pattern of security relations virtually ceases to operate”¹⁵ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 61). Logo, a penetração ocorre quando uma potência mundial participa das dinâmicas de um CRS, mas não determina inteiramente como as relações de segurança se formam.

Prosseguindo sua análise sobre o conceito de CRS, os autores discorrem que a estrutura e as características de um CRS são definidas por dois tipos de relações: relações de poder e padrões de amizade e inimizade. Esta ideia de que o poder opera em uma escala regional é conceituada como balança regional de poder, onde poderes que não estão diretamente ligados uns aos outros ainda participam da mesma rede de relações. Deste modo, os complexos regionais de segurança, assim como o sistema internacional, podem ser analisados em termos de polaridade, variando entre as formas unipolar, bipolar ou multipolar.

Quanto aos padrões de amizade e inimizade, a TCRS faz uso dos preceitos construtivistas de Alexander Wendt. Dentro desta lógica existem três macroestruturas de relacionamento interestatal que ajudariam a definir em que nível pairam as relações de um CRS. Senhoras (2014) discorre que no primeiro nível, o padrão de relacionamento hobbesiano caracteriza-se pela instabilidade devido ao princípio da rivalidade. O padrão de relacionamento lockeano, por sua vez, corresponde ao segundo nível onde a convivência é marcada por momentos de estabilidade e instabilidade em função do princípio da competição. Por fim, no terceiro nível se encontra o padrão de relacionamento kantiano, onde impera a estabilidade devido ao princípio da cooperação. Logo,

The RSC constitutes a social reality, which is more than the sum of its parts, and thus it is able to intervene between intentions and outcomes. Although the RSC does not

¹³ Penetração (tradução nossa).

¹⁴ Sobreposição (tradução nossa).

¹⁵ “Sobreposição é quando os interesses de grandes potências transcendem a simples penetração, e passam a dominar uma região tão fortemente que o padrão local de relações de segurança praticamente deixa de operar” (tradução nossa).

exist independently of the states and their vulnerabilities, the outcome of their interactions would be different if it were not for the existence of the RSC. It is not a root cause in itself but a structure that modifies and mediates the action and interaction of units¹⁶ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 50-51).

Encerrada a discussão em torno do conceito de CRS, torna-se imperativo uma abordagem sobre o que a TCRS determina que se deve procurar nos quatro níveis de análises propostos e como estes se inter-relacionam. Os quatro níveis são:

- 1) O âmbito doméstico dos Estados da região, principalmente as suas vulnerabilidades. A vulnerabilidade específica de um Estado define o tipo de temores quanto à segurança que ele tem e, por vezes, faz com que outro Estado ou um grupo deles a tornem estrutural, mesmo que não tenham intenções hostis;
- 2) Relações interestatais, que geram a região propriamente dita;
- 3) A interação da região com as regiões vizinhas, conhecido como nível inter-regional; e,
- 4) O papel das potências mundiais na região. A ação recíproca entre as estruturas regionais e mundiais de segurança.

Para completar estes níveis se deve considerar também os subcomplexos de segurança que estariam dentro do nível regional. Um subcomplexo tem essencialmente a mesma definição de um CRS, sendo a diferença de que ele se encontra dentro de um CRS maior. Eles representam padrões diferentes de interdependência em questões de segurança, mas que fazem parte de um padrão mais amplo que define um CRS.

“RSCT asserts that the regional level will always be operative, and sometimes dominant. It does not say that the regional level must always be dominant. We argue that all four levels of security constellation are simultaneously in play”¹⁷ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 52). Dentro desta lógica, o nível regional pode ou não dominar, mas ele estará em jogo quase sempre de forma significativa, e não poderá ser tirado da construção da análise.

Delimitados os quatro níveis de análise, Buzan e Wæver (2003) se dedicam à descrição da estrutura de um CRS. O propósito de descrever um CRS é estabelecer um ponto de referência

¹⁶ “CRS constitui uma realidade social, que é mais do que uma soma de suas partes, e assim é capaz de intervir entre as intenções e resultados. Embora um CRS não exista independentemente dos Estados e suas vulnerabilidades, o resultado de suas interações seria diferente na ausência do CRS. Não é uma causa em si, mas uma estrutura que modifica e media a ação e as interações entre as unidades” (tradução nossa).

¹⁷ “TCRS afirma que o nível regional será sempre operativo, e às vezes dominante. Ela não diz que o nível regional deve ser sempre dominante. Nós defendemos que todos os quatro níveis da constelação de segurança estão simultaneamente em jogo” (tradução nossa).

para identificar e avaliar alterações no nível regional. Visto que CRSs são subestruturas duráveis e com um importante componente geográfico, eles possuem suas estruturas internas e externas delimitadas. Estas podem ser utilizadas para monitorar continuidades ou mudanças e distinguir entre mudanças significativas e eventos de menor relevância. Desta forma, a estrutura essencial de um CRS incorpora quatro variáveis:

- 1) Fronteira, que diferencia um CRS dos seus vizinhos;
- 2) Estrutura anárquica, que implica que um CRS deve ser composto por duas ou mais unidades autônomas;
- 3) Polaridade, que abrange a distribuição de poder entre as unidades; e,
- 4) Formação social, que abrange os padrões de amizade e inimizade entre as unidades.

A partir desta configuração os autores apresentam três possíveis evoluções para um CRS:

- 1) Manutenção do *status quo*. Implica que não há mudanças significativas na estrutura do CRS;
- 2) Transformação interna. Ocorrem alterações dentro do seu contexto interno. Podem ocorrer mudanças na estrutura anárquica (pela integração regional), na polaridade (pela desintegração, fusão, conquista, taxas de crescimento desigual, ou algo semelhante), ou nos padrões de amizade e inimizade (por mudanças ideológicas e mudanças de lideranças); e,
- 3) Transformação externa. Significa que o limite externo do CRS se expande ou se contrai, alterando a sua composição e provavelmente desencadeando outras alterações na estrutura essencial do CRS. A maneira mais óbvia de isto acontecer é fundir dois CRSs ou, menos frequente, um CRS se transformar em dois.

A partir destes parâmetros sobre a estrutura e a evolução é possível identificar diferentes tipos de CRSs. Porém, para a compreensão com maior clareza das diferentes formas de um CRS é interessante introduzir a diferenciação que Buzan e Wæver (2003) fazem quanto aos conceitos de Superpotências, Grandes Potências e Potências Regionais. Quanto as superpotências, este status é atribuído às unidades que possuem um espectro largo de capacidades que podem ser exercidas através da totalidade do sistema internacional. As grandes potências não precisam necessariamente ter grandes capacidades em todos os setores e estar presente ativamente nos processos de securitização de todo o globo. Grandes potências se diferenciam das regionais porque são consideradas importantes variáveis, no presente e futuro próximo, no cálculo sobre

a distribuição de poder no nível sistêmico. As potências regionais definem a polaridade de um CRS específico, suas capacidades são consideráveis em sua região, mas não interferem dentro do espectro global.

Realizada esta diferenciação e retornando ao processo de identificação dos tipos de CRS (QUADRO 2), o primeiro passo é traçar a diferença entre CRS padrão e centrado.

A standard RCS is broadly Westphalian in form with two or more powers and a predominantly military-political security agenda. All standard complexes are anarchic in structure. In standard RSCs, polarity is defined wholly by regional powers (Iran, Iraq, and Saudi Arabia in the Gulf, India and Pakistan in South Asia) and may vary from uni-to multipolar. In standard RSCs, unipolarity means that the region contains only one regional power. Southern Africa (where South Africa is a giant compared to its neighbours) provides the clearest example. It is not centred, because the security dynamics of the region are not dominated from the unipolar power at its centre. Although they can be unipolar in this sense, standard RSCs do not contain a global level power, and therefore in such regions (currently Africa, the Middle East, South America and South Asia) clear distinctions can be drawn between inside, regional level dynamics, and outside, intervening, global level ones. In terms of amity and enmity, standard RSCs may be conflict formations, security regimes, or security communities, in which the regions are defined by a pattern of rivalries, balances, alliances, and/or concerts and friendships. Within a standard RSC the main element of security politics is the relationship among the regional powers inside the region. Their relations set the terms for the minor powers and for the penetration of the RSC by global powers.¹⁸ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 55)

CRSs centrados surgem em três (potencialmente quatro) formas principais. Os dois primeiros modelos são casos especiais em que um CRS é unipolar, mas o centro em questão é ou uma grande potência ou uma superpotência, ao invés de apenas uma potência regional. A terceira forma de um CRS centrado é diferente, envolvendo uma região integrada mais por instituições do que por uma única potência. Uma última alternativa proposta é a transformação de um CRS padrão unipolar em um CRS centrado, mas sem o seu centro elevar-se à uma grande potência mundial. Este último modelo é definido como um potencial CRS, pois segundo os

¹⁸ “Um CRS padrão é amplamente westfaliano em forma, com dois ou mais poderes e uma agenda de segurança predominantemente político-militar. Em CRSs padrão, a polaridade é definida inteiramente por poderes regionais (Irã, Iraque e Arábia Saudita no Golfo, Índia e Paquistão no Sul da Ásia) e podem variar de uni à multipolar. Em CRSs padrão, unipolaridade significa que a região contém apenas uma potência regional. África Austral (onde África do Sul é gigante comparado com seus vizinhos) fornece o exemplo mais claro. Não é centrado porque as dinâmicas de segurança da região não são dominadas por uma potência unipolar em seu centro. Embora eles possam ser unipolares neste sentido, CRSs padrão não contém um grande potência à nível global, e portanto nestas regiões (atualmente África, Oriente Médio, América do Sul e Sul da Ásia) distinções claras podem ser estabelecidas entre as dinâmicas local, regional e global. Em termos de amizade e inimizade, CRSs podem ser formações conflitivas, regimes de segurança ou comunidades de segurança, nas quais as regiões são definidas pelo padrão de rivalidades, balanços, alianças, e/ou concertos e amizades. Dentro de um CRS padrão o principal elemento de políticas de segurança é o relacionamento entre as potências regionais dentro da região. Suas relações definem os termos para os poderes menores e para a penetração do CRS por potências globais” (tradução nossa).

autores, nenhum dos onze CRSs delimitados por eles se enquadra neste modelo. Conclui-se, então, que

What links these three types of centred RSC together is the idea that the security dynamics of a region are dominated from a centre located within it. This is partly a question of how dominant the centre is (the degree of power asymmetry), but equally of the form of hegemony established. A centred RSC is more likely to be stable if the centre establishes a kind of open or penetrated hegemony, where dominated states are given access to the policy process of the ‘imperial centre’.¹⁹ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 58)

QUADRO 2 – COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Tipos de Complexos Regionais de Segurança	
Tipos	Características chaves
Padrão	Polaridade determinada por potências regionais
Centrado	
Superpotência	Unipolar centrado em uma superpotência
Grande potência	Unipolar centrado em uma grande potência
(Potência Regional)	Unipolar centrado em uma potência regional
Institucional	Região adquire qualidade de ator por meio de instituições

Fonte: Autor, baseado em Buzan; Wæver (2003)

Para finalizar a discussão sobre TCRS cabe uma abordagem sobre o que Buzan e Wæver argumentaram ser um dos principais pontos a favor de sua teoria: a possibilidade de delimitar cenários. Os cenários são logicamente deduzidos a partir de uma gama de possíveis condições em que pode existir uma região de segurança. Nas palavras dos autores,

The scenario analysis says: given the structure of the international system as it is, there are these possible forms the area can take. Which one becomes realised depends ultimately on politics, and structurally on the compatibility with other conditions – for instance, the dominant discursive structures regarding foreign policy orientation in the main powers.²⁰ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 66)

¹⁹ “O que une estes três tipos de CRSs centrados é a ideia de que as dinâmicas de segurança da região são dominadas a partir de um centro localizado dentro dele. Isto é particularmente uma questão de quão dominante o centro é (o grau de assimetria de poder), mas também da forma de hegemonia estabelecida. Um CRS centrado é provavelmente mais estável se o centro estabelece um tipo de hegemonia aberta ou penetrada, onde os Estados dominados tem acesso ao processo político do centro imperial” (tradução nossa).

²⁰ “A análise de cenário diz: dada a estrutura do sistema internacional, existem estas possíveis formas que a área pode tomar. Qual torna-se realidade depende em último caso das políticas, e estruturalmente na compatibilidade de outras condições – por exemplo, as estruturas discursivas dominantes em relação a orientação da política externa nas principais potências” (tradução nossa).

Nesta perspectiva, o potencial de transformação interna de um CRS pode ser observado através da verificação de condições materiais que possibilitem mudanças na polaridade, e dos discursos que interferem nas relações de amizade e inimizade. Quanto ao potencial de transformação externa, este pode ser verificado pela intensidade da dinâmica de segurança inter-regional, a qual atua como precursora de mudanças. Onde estas variáveis são escassas e de baixa intensidade é improvável uma alteração nos limites de um CRS. Aplicar essas observações gerais em casos específicos permite focar mais precisamente no que é mais provável ou improvável em termos de transformação de um CRS.

Em síntese, o que se pode concluir desta seção é que a TCRS é alicerçada em uma separação concreta não apenas entre o nível global do nível regional, mas também de cada CRS dos demais. A razão para isto é lançar o máximo de clareza sobre o caráter distintivo da dinâmica de segurança em cada nível e dentro de cada CRS, de modo que a interação entre os níveis e entre regiões possa ser estudada de maneira diferenciada.

2.3 TEORIA INSTITUCIONALISTA

Utilizar a Teoria Institucionalista neste trabalho tornou-se imperativo para uma melhor avaliação sobre as inflexões tanto da UNASUL como do CDS sobre o grau de institucionalização na América do Sul. Seu arcabouço servirá como uma ferramenta para compreender as relações que se desenvolvem entre os atores sul-americanos. Para tal objetivo neste subcapítulo serão abordadas as principais ideias de pesquisadores influentes desta corrente como Robert Keohane, Robert Axelrod e Lisa Martin.

De acordo com Keohane (1993, p. 14) a tese principal desta teoria é que as variações na institucionalização da política mundial exercem um efeito significativo no comportamento dos governos. Assim, se poderiam entender os modelos de cooperação e discórdia do sistema internacional no contexto das instituições que ajudam a definir o sentido e a relevância da ação do Estado. No entanto, o autor não afirma que os Estados estão sempre altamente constrangidos pelas instituições internacionais, tampouco, que estes ignorem os efeitos de suas ações sobre a riqueza ou o poder dos demais Estados. Seu argumento é que as ações estatais dependem consideravelmente dos acordos institucionais prevalecentes, os quais afetam:

- O fluxo de informações e as oportunidades de negociar;

- A capacidade dos governos para controlar sua submissão ao demais e para colocar em prática seus próprios compromissos. Resultando desta interação sua capacidade de firmar compromissos sólidos; e,
- As expectativas sobre a solidez dos acordos internacionais.

Os institucionalistas não defendem que os acordos internacionais são fáceis de construir ou manter. O que argumentam é que a capacidade dos Estados em se comunicar e cooperar depende das instituições criadas pelo homem, que podem variar historicamente e segundo os seus temas em natureza (as políticas que incorporam) e em força (referência ao nível em que suas regras estão claramente especificadas e são obedecidas). As perguntas essenciais que estimulam esta corrente de pensamento se inscrevem quanto ao efeito das instituições na ação dos Estados e sobre as causas de variação na institucionalização.

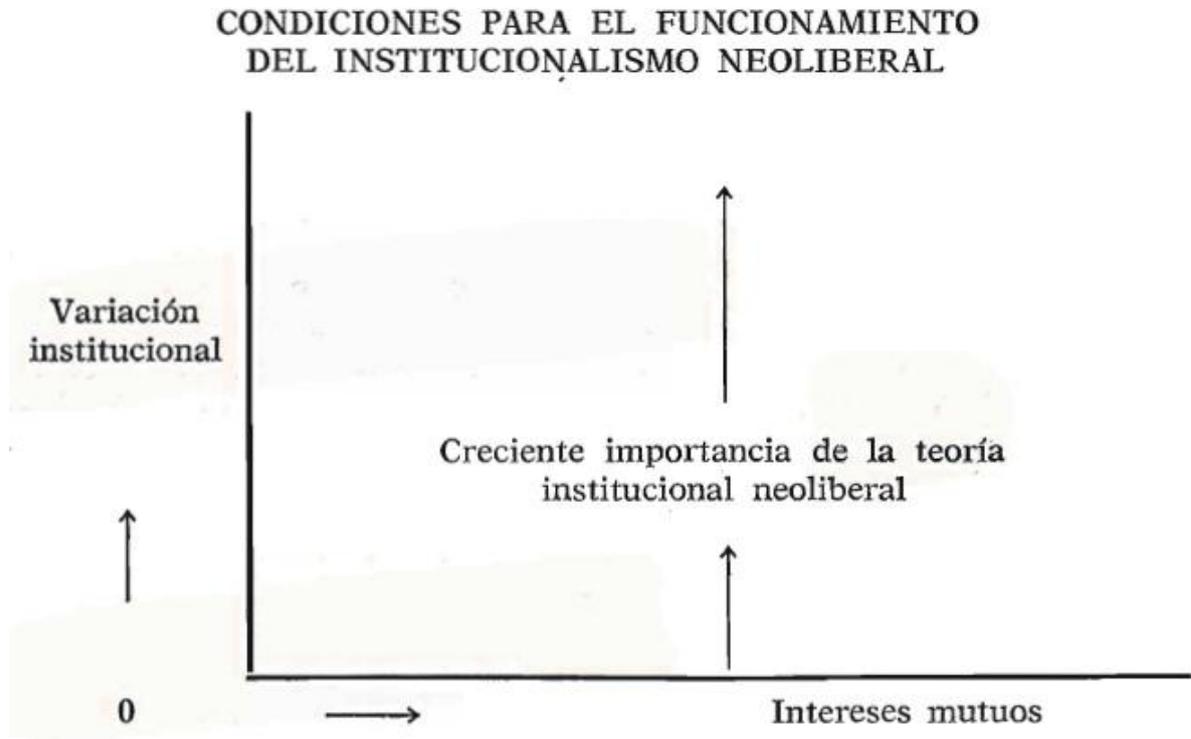
Keohane, no entanto, aponta que a teoria institucionalista é relevante para o sistema internacional apenas se duas condições estão presentes (GRÁFICO 1):

Primero, los agentes deben tener algunos intereses mutuos: es decir, deben obtener beneficios potenciales de su cooperación. En ausencia de intereses mutuos, la perspectiva neoliberal de la cooperación internacional sería tan carente de importancia como una teoría neoclásica del comercio internacional en un mundo sin ganancias potenciales a partir del comercio. La segunda condición para la importancia de un enfoque institucional es que las variaciones en el grado de institucionalización ejercen efectos sustanciales en el comportamiento del Estado. Si las instituciones de la política mundial fueran fijas, de una vez y para siempre, no tendría sentido subrayar las variaciones institucionales para dar cuenta de variaciones en el comportamiento de los agentes.²¹ (KEOHANE, 1993, p. 16)

O resumo destas ideias básicas de que a cooperação é possível, mas depende em parte dos acordos institucionais pode ser sintetizado no seguinte gráfico:

²¹ “Primeiro, os agentes devem possuir alguns interesses mútuos: ou seja, devem obter benefícios potenciais de sua cooperação. Na ausência de interesses mútuos, a perspectiva neoliberal da cooperação internacional seria tão carente de importância como uma teoria neoclássica de comércio internacional em um mundo sem ganancias potenciais a partir do comércio. A segunda condição para a importância de um enfoque institucional é que as variações no grau de institucionalização exercem efeitos substanciais no comportamento do Estado. Se as instituições da política mundial forem fixas, de uma vez e para sempre, não teria sentido sublinhar as variações institucionais para dar conta de variações no comportamento dos agentes” (tradução nossa).

GRÁFICO 1 – FUNCIONAMENTO DA TEORIA INSTITUCIONAL



Fonte: Keohane (1993)

Antes de dar sequência sobre os pressupostos da teoria institucionalista, se torna necessário abordar o que se entende por cooperação e quais as variáveis que a influenciam. Keohane (1988, p. 380) argumenta que cooperação é um termo contestado. Em sua interpretação ele é claramente distinto das ideias de harmonia ou discórdia. Quando a harmonia prevalece, as políticas dos atores facilitam a realização de seus objetivos. Quando há discórdia, estas políticas dificultam a realização de seus objetivos e não se ajustam de forma a se tornarem mais compatíveis. Tanto na harmonia como na discórdia, nenhum dos atores tem incentivos para mudar seu comportamento. Cooperação, entretanto, “[...] requires that the actions of separate individuals or organizations – which are not in pre-existent harmony – be brought into conformity with one another through a process of policy coordination”²² (KEOHANE, 1988, p. 380). Isto significa que quando há cooperação cada parte altera seu comportamento de acordo com a mudança no comportamento dos demais. A partir desta conceituação, Axelrod e Keohane

²² “[...] requer que as ações de atores individuais ou organizações separadas – os quais não se encontram em harmonia - entrem em conformidade com o outro através de um processo de coordenação política” (tradução nossa).

(1985) determinam três variáveis que afetam o estímulo dos atores para cooperar. Estas seriam: os interesses recíprocos, a sombra do futuro e o número de atores.

Sobre a primeira variável, os autores determinam que a reciprocidade de interesses forma uma estrutura de recompensas que afeta o nível de cooperação. Nesta perspectiva, quanto maior for o conflito de interesses entre os atores, maior será a probabilidade de que os atores tenham o incentivo de desertar. Esta estrutura não é baseada simplesmente em fatos objetivos, mas é fundamentada na percepção que os atores têm de seus próprios interesses, ou seja, percepções definem interesses. Neste contexto, “[...] to understand the degree of mutuality of interest (or to enhance this mutuality) we must understand the process by which interests are perceived and preferences determined”²³ (KEOHANE; AXELROD, 1985, p. 229). Nesta lógica interpretações subjetivas de um lado se tornam realidades objetivas para outro. A título de exemplo, quando um Estado sul-americano adota uma política expansionista, os atores que habitam seu entorno passam a ter que considerar e se ajustar a esta nova conjuntura.

Quanto à segunda variável, a sombra sobre o futuro, os autores delimitam alguns fatores que a determinam como uma importante promotora de cooperação. A soma destes fatores seria responsável por dar estabilidade ao sistema, reduzindo a probabilidade de rupturas inesperadas nas relações entre os atores. Tais fatores são:

- 1) Visão a longo prazo;
- 2) Regularidade das relações;
- 3) Fiabilidade das informações sobre as ações dos outros atores; e,
- 4) Reação rápida quanto a mudanças nas ações dos outros atores.

Referente à última variável, o número de atores, o enfoque dado pelos autores é nos problemas relacionados com as sanções. Eles apontam que a reciprocidade é uma estratégia efetiva para induzir a cooperação, mas ela depende de três condições, quais seja,

(1) Players can identify defectors; (2) they are able to focus retaliation on defectors; and (3) they have sufficient long-run incentives to punish defectors. When there are many actors, these conditions are often more difficult to satisfy. In such situations, it may be impossible to identify, much less to punish, defection; even if it is possible, none of the cooperators may have an incentive to play the role of policeman.²⁴ (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 235).

²³ “[...] para compreender o grau de reciprocidade de interesses (ou para aprimorar essa mutualidade) devemos entender o processo pelo qual os interesses são percebidos e as preferências determinadas” (tradução nossa).

²⁴ “(1) Jogadores podem identificar desertores; (2) eles são capazes de se concentrar quanto a retaliação dos desertores; e (3) eles tem incentivos de longo prazo suficientes para punir os desertores. Quando há muitos atores, estas condições são frequentemente mais difíceis de se satisfazer. Nestas situações, pode ser impossível identificar,

Uma forma de resolver o problema das sanções é a construção de regimes internacionais para fornecer padrões com os quais as ações possam ser medidas e para atribuir de forma mais clara a responsabilidade pela aplicação de sanções. Eles podem fornecer informações sobre o cumprimento dos acordos pelos atores, facilitando o desenvolvimento e a manutenção de uma reputação entre os atores que, por sua vez, gera a formação de um padrão mais estável de relacionamento.

Prosseguindo o debate sobre a teoria institucionalista, cabe inserir o conceito de instituições proposto por Keohane e, na sequência, apresentar a categorização das instituições propostas pelo autor. “Defino las instituciones como conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”²⁵ (KEOHANE, 1993, p. 16-17). A partir desta definição, as instituições internacionais podem assumir três formas:

- 1) Organizações Intergovernamentais Formais ou Não-Governamentais Internacionais. São entidades úteis, capazes de controlar a atividade e reagir a ela. São deliberadamente estabelecidas e desenhadas pelos Estados. São organizações burocráticas com regras explícitas e atribuições específicas de regras a indivíduos e grupos.
- 2) Regimes Internacionais. São instituições com regras explícitas, nas quais os governos concordaram ser pertinentes dado um conjunto específico de temas das relações internacionais. Conforme Oran Young (1983, p. 99 apud KEOHANE, 1993, p. 17) constituem “ordens negociadas”. O exemplo mais claro seria o regime monetário internacional estabelecido em Bretton Woods, em 1944.
- 3) Convenções. São instituições informais, com regras e entendimentos implícitos, que configuram as expectativas dos agentes. Permitem a estes últimos se entenderem e, sem regras explícitas, coordenarem seus comportamentos. As convenções são adequadas para conjunturas de coordenação, onde convém ao interesse de todos se comportarem de forma particular, na medida que os demais também o façam.

Definidas estas três formas, Keohane (1993, p. 18-19) estabelece que a institucionalização também pode ser medida em três dimensões:

e muito menos punir, deserções; mesmo se isto é possível, nenhum dos cooperadores tem o incentivo de atuar como um policial” (tradução nossa).

²⁵ Defino as instituições como conjuntos de regras (formais e informais) persistentes e conectadas, que prescrevem papéis de conduta, restringem a atividade e configuram as expectativas (tradução nossa).

- Comunidade. O grau em que as expectativas sobre um comportamento e dos entendimentos de como interpretar as ações são compartilhadas pelos participantes do sistema;
- Especificidade. Grau no qual estas expectativas estão claramente especificadas em forma de regras; e,
- Autonomia. Nível em que a instituição pode alterar suas próprias regras, sem confiar inteiramente aos agentes exteriores para que o façam.

Delimitadas estas formas que a institucionalização da política pode assumir, Keohane (1993, p. 20) retorna ao debate sobre a relevância das instituições internacionais. Segundo o autor, elas são fundamentais na medida que afetam os incentivos que os Estados possuem para tomar suas ações. Permitem que estes tomem decisões que de outra forma seriam inconcebíveis, servindo como exemplo recorrer ao Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) para intermediar um conflito. Também afetam os custos associados a alternativas que os Estados poderiam tomar unilateralmente, o que evidencia-se na lógica do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) que aumenta os custos de impor cotas discriminatórias às importações. Com base em Keohane e Martin (1995, p. 42) apreende-se que “[...] institutions can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points for coordination, and in general facilitate the operation of reciprocity”²⁶.

Keohane e Martin (1995, p. 45) argumentam que o conflito sobre a distribuição de benefícios tornam as instituições importantes. Para entender este ponto, é essencial distinguir dois problemas que os Estados encontram quando decidem cooperar. Eles frequentemente se preocupam com a probabilidade de outro ator não seguir as regras acertadas. Também encontram dificuldades em coordenar as suas ações para obter uma conjuntura mais estável. Desacordos geralmente surgem quanto a forma de cooperar e coordenar suas ações. Os autores concordam que instituições não são as únicas formas capazes de colaborar para uma coordenação, mas que em situações complexas, envolvendo muitos Estados, podem intervir para construir focos de atuação que desencadeariam resultados mais consideráveis.

Instituições podem contribuir para a cooperação ajudando a resolver os conflitos gerados pela distribuição de benefícios e assegurando aos Estados que os ganhos são divididos

²⁶ “[...] instituições podem fornecer informações, reduzir o custo de transações, assumir compromissos mais sólidos, estabelecer pontos focais de coordenação, e em geral facilitar a operação de reciprocidade” (tradução nossa).

uniformemente ao longo do tempo através, por exemplo, da divulgação de informações sobre as despesas e capacidades militares dos membros de uma instituição.

In our view the successful functioning of institutions depends heavily on the operation of reciprocity, both specific and diffuse. States using strategies of reciprocity are engaged in exchange with one another and so require information about the value of their exchanges. Institutionalized reciprocity and distributional concerns are simply two sides of the same coin, reflecting the difficulties of cooperating in a system lacking centralized enforcement and pointing to the need for reliable sources of information if states are to achieve gains from cooperation.²⁷ (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 46)

Seiteinfus (2006, p. 31-32) também discorre sobre o processo de institucionalização, porém acrescentando uma visão mais jurídica de tal processo. Segundo o autor, ele pressupõe três elementos. O primeiro deles é a previsibilidade de situações que em outras ocasiões eram tratadas multilateralmente apenas quando os interessados buscassem auxílio ou atuassem em defesa própria. Uma organização surge com um tratado que prevê fatos e condutas que se materializam na realidade, podendo gerar respostas em caso de não cumpridos. Em outras palavras, cria-se um espaço institucional de solução de conflitos e de relacionamento interestatal. O segundo elemento a ser considerado é a soberania. A participação em uma organização internacional pode significar a necessidade de tratar de forma coletiva algumas questões que antes pertenciam ao domínio nacional. O último elemento prevê que a vontade manifestada por um Estado de aderir à uma organização internacional é que condiciona sua posterior aceitação do processo decisório. Nesta lógica, a posterior denúncia não exime o Estado de sua sujeição ao decidido enquanto integrava o corpo coletivo. O autor encerra suas considerações argumentando que “o ganho que deveria advir da institucionalização pode ser sintetizado pela previsibilidade, via de consequência, das próprias relações internacionais – leia-se estabilidade do sistema –, bem como uma maior grau de justiça nas decisões coletivas” (SEITEINFUS, 2006, p. 31).

Sin embargo, sería erróneo limitar la significación de las instituciones a sus efectos en los incentivos. Las instituciones también pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de los papeles que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Es decir que las instituciones internacionales tienen aspectos constitutivos tanto como

²⁷ “Na nossa visão o sucesso do funcionamento das instituições depende fortemente da operação de reciprocidade, ambas específica e difusa. Estados utilizando estratégias de reciprocidade estão engajados em trocas com outros e então requerem informações sobre o valor de suas trocas. Reciprocidade institucionalizada e preocupações sobre distribuição dos ganhos são simplesmente dois lados da mesma moeda, refletindo as dificuldades de cooperação em um sistema descentralizado e apontando para a necessidade de fontes confiáveis de informação para que os Estados possam obter ganhos de cooperação” (tradução nossa).

regulatorios: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y como se interpretan las acciones²⁸ (KEOHANE, 1993, p. 20).

Percebe-se através desta citação que, assim como a TCRS, a Teoria Institucionalista também carrega em sua essência um aporte dos preceitos wendtianos. Esta constatação se deve à ideia de que a forma pela qual os líderes dos Estados analisam sua conjuntura se vê fortemente afetada pelas instituições das relações internacionais. Nesta perspectiva, o Estado não apenas forma o sistema internacional, mas também é configurado pelas suas convenções e especialmente suas práticas.

Fator relevante na abordagem institucionalista e para o desenvolvimento deste trabalho é o entendimento sobre como é possível evoluir no processo de institucionalização. Quanto a este recorte, Keohane (1993, p. 18-19) discorre que ao se pensar em instituições internacionais é importante sempre se ter em mente as convenções e não se permitir limitar o marco de referência às organizações formais ou aos regimes. As convenções não apenas são generalizadas na política mundial como também são prévias, temporalmente e logicamente, aos regimes e organizações internacionais formais. Na ausência das convenções seria difícil uma negociação entre os Estados e até a compreensão do sentido das respectivas ações. Desta forma, os regimes internacionais dependem da existência das convenções que possibilitam a realização de negociações. Quando os regimes internacionais são negociados sobre a base de convenções prévias, expandem e tornam claras as regras que governam os temas pertinentes das relações internacionais. Logo, o processo pelo qual os regimes internacionais se desenvolvem, conseqüentemente, é um processo de crescente institucionalização.

Dando seqüência a esta dinâmica, se insere a abordagem sobre as organizações internacionais. Os regimes internacionais não podem se adaptar ou se transformar. Na ausência de organizações internacionais, os regimes tornam-se essencialmente uma expressão dos interesses dos Estados que os constituem. As organizações internacionais, por sua vez, evoluem, em parte, em resposta aos seus interesses como organização e, em parte, em resposta às ideias e interesses de seus líderes. Os regimes, com regras muito claras, podem estar mais institucionalizados que organizações com escassa autonomia e regras vagas, entretanto, na

²⁸ “Contudo, seria errado limitar o significado das instituições aos seus efeitos nos incentivos. As instituições também podem afetar a compreensão que os líderes dos Estados tem sobre os papéis que devem desempenhar e seus pressupostos acerca das motivações dos demais e da percepção dos próprios interesses. Isto é, as instituições internacionais tem aspectos constitutivos tanto como regulatórios: ajudam a determinar como se definem os interesses e como se interpretam as ações” (tradução nossa).

medida em que as regras não se alteram, a emergência de organizações internacionais indica um crescente nível de institucionalização.

Portanto, “[...] un sistema internacional no institucionalizado carecería de expectativas y entendimientos. La coordinación sería imposible aun cuando existieran intereses comunes. La política en un sentido real sería desconocida y la interacción estatal tendría calidad azarosa”²⁹ (KEOHANE, 1993, p. 19). Conclui-se que em sistemas relativamente não institucionalizados, as capacidades físicas dos Estados são de grande importância, o que se enquadra nos ideais neorrealistas. No entanto, em sistemas internacionais relativamente institucionalizados, os Estados podem ser capazes de exercer influência se remetendo a normas diplomáticas generalizadas, redes financeiras internacionais legalmente institucionalizadas e a outras instituições internacionais como as alianças. Logo, uma compreensão adequada da ação do Estado na política mundial depende de uma avaliação sobre os pontos fortes e as debilidades do processo de institucionalização.

²⁹ “[...] un sistema internacional não institucionalizado teria falta de expectativas e entendimentos. A coordenação seria impossível mesmo quando existissem interesses comuns. A política em um sentido real seria desconhecida e a interação estatal teria qualidade duvidosa (tradução nossa).

3 O ESPAÇO SUL-AMERICANO

A fim de clarificar o caminho percorrido pela América do Sul até a formalização das iniciativas da UNASUL e do CDS, este capítulo destina-se à uma retomada histórica sobre o relacionamento entre os países sul-americanos, considerando seus padrões ao longo dos setores local, interestatal, inter-regional e global. O capítulo está dividido em três subcapítulos, nos quais: em 3.1 busca-se retomar o processo de integração sul-americano discorrendo sobre tentativas institucionais de integração anteriores e abordar os diferentes níveis de análise já citados anteriormente; o subcapítulo 3.2 destina-se à uma exposição sobre o relacionamento com os EUA, um ator chave para a compreensão das dinâmicas de segurança e defesa da região; e, finalmente, o subcapítulo 3.3 discorre sobre a complexa situação da Colômbia, com destaque ao problema das drogas, seu conflito interno e as relações com seus vizinhos. Busca-se ao longo deste capítulo dar um enfoque especial para as questões diretamente relacionadas à temática de segurança e defesa.

3.1 A CONSTRUÇÃO DO CENÁRIO SUL-AMERICANO

Este subcapítulo destina-se à uma abordagem sobre a construção e principais nuances do complexo regional de segurança da América do Sul. Buscar-se-á percorrer um caminho que considere os quatro níveis de análises propostos pela TCRS (doméstico, interestatal, inter-regional e global) durante o período da Guerra Fria e o pós- Guerra Fria. De acordo com Buzan e Wæver (2003, p. 304), algumas questões merecem atenção especial nesta região: a relação com uma grande potência mundial (EUA) e o processo de uma possível divisão deste CRS entre os subcomplexos do Cone Sul e o Norte Andino. Dentro desta lógica, as questões mais importantes para o futuro do CRS se encontrariam inseridas nestes subcomplexos: a Guerra às Drogas na Colômbia e o futuro do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Conforme os autores anteriormente citados, a chave para entender a atual conjuntura da América do Sul se encontra na compreensão do período pós-independência. A independência deixou fronteiras instáveis e contestadas, o que gerou guerras entre os novos Estados acerca de suas delimitações³⁰. Entre estas, as principais teriam sido: a Guerra Cisplatina (Brasil versus Argentina, entre 1825-1828), a Guerra da Tríplice Aliança ou Guerra do Paraguai (Brasil,

³⁰ Consultar Anexo 1.

Argentina e Uruguai versus Paraguai, entre 1865-1870), Guerra do Pacífico (Chile versus Peru e Bolívia, entre 1879-1883), Guerra do Chaco (Paraguai versus Bolívia, entre 1932-1935), Guerra da Letícia (Colômbia versus Peru, entre 1932-1933) e a Guerra das Malvinas (Argentina versus Inglaterra, em 1982).

Durante o período de 1880 à 1910 os EUA começam a agir como um ator regional (Big Stick de Theodore Roosevelt³¹), mas sua atuação não sustentava a criação de um sistema regional de segurança, pois baseava-se apenas em interesses econômicos e preocupações geopolíticas quanto à presença de potências europeias no hemisfério. A atuação norte-americana foi regularmente vista com ressalvas pelos governos sul-americanos pelo fato de não engajar a potência em uma projeto de desenvolvimento econômico na região. Instituições criadas no período pós-Segunda Guerra Mundial, como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, serviram como quadros para legitimar a intervenção dos EUA na região e como uma tentativa dos países sul-americanos de ganharem influência na política norte-americana.

Sob esta perspectiva, “[...] the relationship is marked by penetration, not overlay. US preponderance makes the relationship highly asymmetrical and the United States a major factor in security calculations in the region”³² (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 309). O envolvimento dos EUA não é constante nem determina as relações da região. América do Sul possui suas próprias dinâmicas nas quais os EUA interveem irregularmente.

Dentro desta lógica, Buzan e Wæver (2003) determinam quais foram as principais dinâmicas de segurança no período precedente à Guerra Fria:

- Como indicado pelas principais guerras, foram criadas díades e triângulos, principalmente quanto a questões territoriais. Isto resultou em padrões geopolíticos mais amplos de alinhamento de acordo com o antigo padrão de que o inimigo do meu inimigo é meu amigo;
- A cultura agiu apenas como uma tendência na rivalidade potencialmente mais importante: Brasil versus Argentina. A possível hegemonia regional brasileira foi compensada por uma ambivalência no comportamento brasileiro: ao ver-se como

³¹ Política externa do presidente Theodore Roosevelt caracterizada por um ar amistoso e cordial nas negociações, ao mesmo tempo em que não se descartava o uso da força para sobrepujar seus opositores a seguir suas políticas.

³² “[...] a relação é marcada por penetração, não sobreposição. A preponderância dos EUA faz das relações altamente assimétricas e dos Estados Unidos o maior fator nos cálculos de segurança da região” (tradução nossa).

membro da região e líder da mesma em algumas situações e em outras como uma potência mais próxima da Europa e dos EUA; e,

- As políticas domésticas regularmente transpassavam de um país para outro, na forma de radicalismo, conservadorismo, populismo ou golpes militares. Interferências diretas foram relativamente raras, mas histórias paralelas foram mais frequentes devido à facilidade com que ideais passavam de um Estado para outro.

Encerrada esta breve apresentação sobre o período que antecede a Guerra Fria, cabe agora discorrer sobre como o CRS da América do Sul se comportou durante o período bipolar. Como primeiro ponto cabe, no entanto, fazer a ressalva que a análise se dará em três níveis. Visto que a única região vizinha relevante é a América do Norte e que todas conexões inter-regionais se dão por meio dos EUA, não há necessidade de diferenciar os níveis inter-regional e global.

Quanto ao nível doméstico, “[...] many states in Latin America were vulnerable, primarily because of social tensions and a particular pattern of domestic politics, which went through constant swings between different forms of extremism”³³ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 311). Desta forma, estabeleceu-se um ciclo característico que partia do conservadorismo ao populismo, deste para o radicalismo e então retornava à primeira etapa. Esta característica enfraquecia a propensão para um conflito interestatal.

Moreira, Quinteros e Silva (2010, p. 214-215) discorrem que no pós-Segunda Guerra os Estado sul-americanos passaram por modificações intensas, as quais, na sua maioria, estavam relacionadas às reformas sociais tendentes a ampliar a segurança social em resposta à crise de 1929 e ao avanço dos partidos de esquerda. Porém, tais governos tentaram se distanciar ao máximo de estigmas como o de comunistas ou fascistas, utilizados pelas oposições locais e pelos EUA como fator de desprestígio ou desestabilização. Desta forma, neste período houve descontinuidade dos governos democráticos, interrompidos por golpes de Estado civis e/ou militares. Alguns governos foram mais sólidos, mas para tal tiveram que excluir o partido comunista do jogo eleitoral. A ideia geral baseava-se na necessidade de dar continuidade econômica para o que era necessária a estabilidade política e “[...] esta só estava garantida com a paz social, graças às reformas sociais, e a exclusão dos comunistas, seguindo orientações estadunidenses.” (MOREIRA; QUINTEROS; SILVA, 2010, p. 215). Assim, a garantia da

³³ Muitos Estados na América Latina eram vulneráveis, primeiramente pelas tensões sociais e um padrão particular de políticas domésticas, as quais passaram por oscilações constantes entre as diferentes formas de extremismo (tradução nossa).

continuidade política e econômica viria do consenso tanto interno, entre os grandes partidos nacionais, quanto externo, pela aprovação dos EUA.

Quanto ao nível interestatal, Buzan e Wæver (2003) afirmam que o CRS se apresentava moderadamente integrado. Não tão integrado caso apresentasse um grande conflito ou um projeto de integração, mas os seus diferentes conflitos e processos de securitização com raízes independentes acabavam se unindo na medida que se desenvolviam. Assim, as questões de segurança giravam em torno dos dois subcomplexos: Cone Sul e Norte Andino.

O subcomplexo do Cone Sul contém os principais Estados da região e foi tradicionalmente definido pelas rivalidades entre Chile, Brasil e Argentina com a presença dos Estados-tampões do Paraguai, Uruguai e Bolívia. O Norte Andino é composto por Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana. Também foi tradicionalmente estruturado através da interligação de rivalidades, mas em contraste com o Cone Sul, os conflitos não foram superados, pelo contrário, foram agravados pela adição de problemas de segurança transnacionais, principalmente relacionados às drogas e a guerra às drogas.

Bandeira (2010, p. 141-143) apresenta que dentro deste nível e período, se desenvolvem iniciativas de integração interessantes na região. No dia 18 de Fevereiro de 1960 foi estabelecida a Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Os países signatários comprometiam-se a estabelecer uma zona de livre comércio em doze anos (até 1972) mediante um processo gradual de eliminação de todas as restrições, cotas e gravames entre os países e, para tal objetivo, se criou um sistema de listas, negociadas periodicamente. O processo de integração ficava restringido ao intercâmbio de bens, não incluía áreas como serviços, infraestrutura, políticas agrícolas, investimentos externos, tarifa externa comum, balanço de pagamentos ou outro tipo de política de coordenação econômica ou política. À primeira vista, a organização possibilitou um incremento no comércio regional, mas devido à falta de coordenação e rigidez dos prazos e mecanismos, mostrou-se de difícil implantação até o prazo estipulado. Assim, o Protocolo de Caracas (1969) estendeu o prazo para 31 de Dezembro de 1980.

Embora com o prazo alargado para a criação da zona de livre comércio, a impossibilidade de transformá-lo em realidade levou os países latino-americanos a realizarem uma nova rodada de negociações, a qual reformulou a ALALC substituindo-a pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) com a celebração do Tratado de Montevideo de 12 de Agosto de 1980. A nova organização angariou todas as concessões que tinham sido

acordadas anteriormente e que agora faziam parte de seu patrimônio histórico. Em contraponto à ALALC, a ALADI não tinha como meta a criação de uma zona de livre comércio com um prazo específico, mas se baseava em acordos bilaterais de preferências tarifárias ou mecanismos similares. “Seu objetivo fora criar um mercado comum por meio de uma série de iniciativas multilaterais flexíveis e diferenciadas, de acordo com o nível de desenvolvimento de cada país”. (BANDEIRA, 2010, p. 142). Assim, a ALADI constituiu uma estrutura mais aberta que a ALALC, pois possibilitava a integração ou a negociação com países externos à zona.

Ainda no tocante aos projetos de integração neste período, Bandeira (2010, p. 142) argumenta que o receio de que Brasil e Argentina, ambos com regime militar, que defendiam a revisão do conceito de soberania, viessem a estabelecer um eixo autoritário e impusessem uma supremacia dual, tanto econômica quanto política e militar, sobre o resto da América do Sul, levou à criação da Comunidade Andina das Nações (CAN), uma organização regional econômica e política firmada por Chile, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia³⁴. A consolidação do mercado sub-regional se solidificou com o Acordo de Cartagena, celebrado em 26 de Maio de 1969 e conhecido, até 1996, como Pacto Andino. Sua meta era alcançar um desenvolvimento equilibrado e harmônico entre seus membros, acelerar seu crescimento e formar um mercado comum aos Estados da região Andina.

No que se refere aos níveis inter-regional e global, as relações de segurança relacionam-se exclusivamente aos Estados Unidos. Durante o período da Guerra Fria, o principal problema de segurança que poderia provocar uma intervenção norte-americana era a ameaça comunista. Antes da divisão bipolar, os EUA se encontravam atuando frequentemente em relação aos seus interesses econômicos, mas com a Guerra Fria sua atuação passou a ser embasada em argumentos sobre segurança, a defesa da democracia e o perigo do Comunismo chegar ao hemisfério oeste. “The Cold War altered the basis of inter-American relations, elevating the conception of “national security” to the top of the US agenda and turning Latin America (and on the third world areas) into both a battleground and a prize in the conflict”³⁵ (SMITH, 1996, p. 6 apud BUZAN; WÆVER, 2003, p. 319).

Aguilar (2013, p. 19) discorre que nesta conjuntura se estabeleceu um mecanismo de segurança coletiva com o TIAR, já citado, e um sistema de segurança regional que era composto

³⁴ Chile denunciou o acordo em 1976. Venezuela aderiu em 1973, mas abandonou o grupo em 2006.

³⁵ “A Guerra Fria alterou a base das relações interamericanas elevando o conceito de “segurança nacional” para o topo da agenda dos EUA e tornando a América Latina (e as áreas do terceiro mundo) tanto em um campo de batalha e um prêmio do conflito” (tradução nossa).

por esta organização, a OEA e a Junta Interamericana de Defesa (JID). Também por iniciativa norte-americana foram estabelecidos mecanismos informais com o objetivo de manter o contato entre militares do continente por meio de programas de intercâmbio, medidas de confiança mútua (MCMs) e contatos pessoais com autoridades dos países latino-americanos. Quanto a mecanismos formais, o autor cita a Conferência dos Exércitos Americanos (CEA), Conferência Naval Interamericana (CNI), Conferência de Chefes das Forças Aéreas Americanas (CONJEFAAMER) e o Sistema de Cooperação das Forças Aéreas Americanas (SICOFAA). Todos estes tinham o propósito de fomentar a discussão entre militares do sistema interamericano sobre as principais ameaças à segurança continental e encontrar formas de enfrentá-las.

Em síntese,

The main factors at play in Cold War South American security were four: (1) domestic instability, (2) contested borders and bi- or trilateral geopolitical speculation, (3) considerations about balance/hegemony mostly involving Brazil and Argentina, and (4) US involvement. The four factors have interacted, but each had its independent status and they combined only in each individual, unique case. The RSC was a conflict formation, not centred and not a great power complex. It was not overlaid but there was significant penetration of USA.³⁶ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 320).

Algumas alterações que se inserem com o fim da Guerra Fria e durante a década de 1980 são relevantes para compreender o CRS da América do Sul e sua nova dinâmica. Neste contexto cabe apresentar as considerações de Aguilar (2013):

As percepções de ameaças são afetas a cada Estado e estão interligadas à sua localização e à sua capacidade. Assim, tanto as características como as percepções de ameaças e as prioridades de segurança são diferentes em cada sub-região do continente americano. As diferenças e similaridades têm relação com a situação do sistema internacional e regional em determinadas épocas. Se o período da Guerra Fria conduziu às percepções de ameaças vindas do bloco liderado pela União Soviética e produziu doutrinas de segurança nacional com foco na luta interna, seu fim resultou no alargamento do conceito de segurança, que passou a abranger, também, a segurança das sociedades e indivíduos e não apenas a manutenção da soberania do Estado. Ou seja, mudanças de contexto, novas abordagens, novas ameaças, conduziram a estudos que apresentaram novas formas de segurança. (AGUILAR, 2013, p. 25-26).

³⁶ “Os principais fatores em jogo na segurança da América do Sul durante a Guerra Fria eram quatro: (1) instabilidade doméstica, (2) fronteiras contestadas e especulação geopolítica bi ou trilateral, (3) considerações sobre balanço/hegemonia envolvendo principalmente Brasil e Argentina, e (4) envolvimento dos EUA. Os quatro fatores interagem, mas cada um tinha seu status independente e combinavam-se de acordo com cada caso. O CRS era uma formação conflitiva, não era centrado nem um grande complexo de poder. Não era sobreposto, mas tinha uma significante penetração dos EUA” (tradução nossa).

Sobre a questão de novas formas de segurança, o autor faz uma abordagem de como esta tendência foi se inserindo no sistema internacional. Em 1980, o Informe Brandt da Comissão Independente para o Desenvolvimento Internacional da ONU introduziu o termo segurança econômica que se relacionava à ameaça representada pela falta de desenvolvimento nos países do sul. Segundo a lógica deste conceito os Estados estariam seguros ao se perceberem livres de agressões, discriminações ou segregações de natureza econômica e para seguirem sua busca pelo desenvolvimento e crescimento. Na sequência, em 1982, a Comissão Independente para Assuntos de Segurança e Desarmamento da ONU inseriu o conceito de segurança comum e a ideia da multidimensionalidade da ameaça que seria preponderantemente militar, mas estaria interligada com o bem-estar econômico, saúde, princípios e ideais dos povos. Enfim, em 1993, comissões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) introduziram o conceito de segurança humana, que dá mais ênfase à segurança da pessoa, ao desenvolvimento humano e à segurança alimentar, laboral e ambiental. Este parâmetro geral permite que se compreenda melhor as dinâmicas de segurança nos níveis propostos por Buzan e Wæver.

Para Buzan e Wæver (2003), no âmbito doméstico do pós-Guerra Fria, três alterações interconectadas marcam este período: democratização, redução da influência militar na política e a reforma neoliberal com a internalização das economias e reconstrução dos Estados. A democratização, em si, não é nova, mas as oscilações entre o radicalismo, populismo e golpes militares tiveram uma queda. Importante também é ressaltar a virada à esquerda no espaço sul-americano no começo do século XXI. Moreira, Quinteros e Silva (2010) identificam que as crises financeiras (Brasil em 1999 e Argentina em 2001) e a fragilidade econômica da região contribuíram para a crise do neoliberalismo. Dentro dessa lógica percebeu-se a ascensão dos partidos de esquerda ou reformistas e o enfraquecimento dos partidos e governos neoliberais que dominaram o continente na década de 1990. Assim, como observam tais autores, a região se encaminha para propostas reformistas, com diferentes graus de intensidade, mas com características comuns como a retomada da capacidade operativa do Estado na economia e o uso de políticas sociais na luta contra a pobreza. Os sistemas se tornaram mais estáveis e todos os tipos de radicalismos diminuíram. A democracia criou e aumentou a capacidade de agir de maneira previsível internacionalmente e, assim, proporcionou chances de cooperação regional. Essa dinâmica é mais pronunciada no Cone Sul, onde a cooperação regional foi iniciada pelas ditaduras militares, mas se aprofundou qualitativamente após a democratização.

No nível regional, a tendência mais interessante foi a crescente diferenciação entre os dois subcomplexos, com a possibilidade de uma transformação interna, dividindo o CRS da

América do Sul em dois. Em vista do setor econômico ter assumido mais destaque na dinâmica de segurança da região, a integração regional entrou em conflito com as propostas hemisféricas. As principais alterações no CRS da América do Sul ocorreram no subcomplexo do Cone Sul, onde as mudanças transformaram sua dinâmica de uma formação conflitiva para algo próximo de uma comunidade de segurança.

Buzan e Wæver (2003) argumentam que a integração regional retornou à América do Sul no meio da década de 1980 e no começo da década de 1990 na forma de dois processos competitivos: um local (MERCOSUL, Pacto Andino e acordos bi ou trilaterais de livre comércio) e outro hemisférico. O lançamento do MERCOSUL foi, em parte, impulsionado por dois argumentos de segurança. O primeiro foi o medo da marginalização em uma economia globalizada e regionalizada. Essa tendência foi reforçada com o fim da Guerra Fria. O segundo argumento foi a defesa da democracia. Argentina e Brasil depois de seus regimes militares constataram que suas democracias eram demasiado frágeis. O MERCOSUL estabilizou as democracias tanto pela prosperidade econômica nos anos iniciais como pela diminuição da probabilidade de um confronto entre Brasil e Argentina.

Como primeiro ponto de destaque cabe observar a reaproximação entre Brasil e Argentina. A cooperação econômica levou a uma grande alteração nos padrões de comércio que foi institucionalizada através do MERCOSUL. Na esfera militar, os programas nucleares foram parados, medidas de confiança instigadas, posturas militares repensadas e o modo de pensar geopolítico, característica do período precedente e durante a Guerra Fria, foi redefinido. Esta reaproximação consistiu em uma mudança estrutural do subcomplexo Cone Sul, pois alterou o seu padrão de amizade e inimizade.

De acordo com Bandeira (2010, p. 144), o entendimento entre o Brasil e a Argentina já se delineara em 1980, quando o então presidente brasileiro João Batista Figueiredo (1979-1985) realizou uma visita oficial a Buenos Aires e assinou junto ao general Rafael Videla, chefe da Junta Militar Argentina, uma série de protocolos de cooperação entre os dois países. Tais protocolos tinham como objetivo promover a interconexão entre os sistemas elétricos dos dois países, eliminar a dupla tributação e a evasão fiscal, construção da ponte internacional sobre o Rio Iguaçu e cooperação científica e tecnológica. Esta conjuntura positiva se desenvolveu, quando no começo de 1985, o presidente da Argentina, Raúl Alfonsín propôs ao presidente eleito brasileiro, Tancredo Neves, desenvolver um processo de integração para fortalecer a democracia, enfrentar a dívida externa e possibilitar a modernização produtiva. Devido ao

falecimento de Tancredo Neves, José Sarney assumiu a presidência do Brasil e levou adiante tais propostas, firmando com o presidente da Argentina, em 30 de Novembro de 1985, a Declaração de Foz do Iguaçu. Na sequência, em 29 de Julho de 1986, fora firmada a Ata para Integração Argentino-Brasileira, estabelecendo o programa de integração e cooperação entre os dois países com base nos princípios de gradualismo, flexibilidade, simetria, equilíbrio, harmonização progressiva de políticas, participação do setor empresarial e tratamento preferencial frente a terceiros mercados.

Os presidentes Sarney e Alfonsín firmaram, em 29 de Outubro de 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, prevendo a consolidação de um espaço econômico comum entre os dois Estados, dentro de um prazo máximo de dez anos, onde ambos países deveriam conformar suas políticas aduaneira, comercial, agrícola, industrial e de transportes e comunicações, assim como coordenar suas políticas monetária, fiscal e cambial. A Ata de Buenos Aires (7 de Julho de 1990) reformulou este processo, antecipando o prazo para a consolidação da união aduaneira entre os dois países para 31 de Dezembro de 1994. O Tratado de Assunção (1991) firmado pelos dois Estados, com a adesão de Paraguai e Uruguai reforçou o prazo de cinco anos para a implantação da união aduaneira, com a criação de um espaço econômico comum entre os quatro países.

Por esta perspectiva, mesmo que este projeto representasse um avanço no processo de integração, ele refletiu o ideário mercantilista e livre-cambista do período, o que fica claro ao observar o próprio nome da organização, Mercado Comum do Sul. Assim:

Ele foi concebido como um ensaio para a liberalização geral do comércio, de conformidade com a ideologia neoliberal e livre-cambista dos governos dos presidentes Collor de Mello, do Brasil, e Carlos Menem, da Argentina. E funcionou como instrumento adicional para a aceleração da liberalização da economia brasileira, sem discrepar das grandes linhas do Consenso de Washington, transformando o programa bilateral de integração Brasil-Argentina, com mecanismos graduais e adaptados às peculiaridades dos diversos setores econômicos, em um esquema automático e acelerado de redução e eliminação de tarifas. A incorporação do Uruguai e do Paraguai cujas tarifas eram mais baixas, dado serem países importadores, forçou a redução da Tarifa Externa Comum (TEC), favorecendo assim o processo geral de liberalização do comércio, sem propor, efetivamente, os mecanismos para a coordenação de políticas macroeconômicas. (BANDEIRA, 2010, p. 145).

Em 1º de Janeiro de 1995 entrou em vigor a Tarifa Externa Comum (TEC) que marcou o início efetivo da existência de uma União Aduaneira. Dando sequência ao seu processo de institucionalização, o MERCOSUL concluiu em 1996 acordos de livre comércio com o Chile

e a Bolívia, e em 1998 um Acordo de Cooperação com a CAN, denominado Acordo Marco para a criação da zona de livre comércio entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL.

Bandeira (2010, p. 146) também discorre sobre outra vertente do processo de integração entre o Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai que poderia ser denominada de MERCOSUL Político. Nesta vertente, em 25 de Julho de 1996, fora firmada em São Luis (Argentina) a Declaração Presidencial sobre Diálogo Político, que deu origem ao Mecanismo de Consulta e Concertação Política (MCCP), com o intuito de buscar coordenar posições sobre questões internacionais de interesse comum. Os entendimentos gerados por este mecanismo foram institucionalizados com a criação do Foro de Consulta e Concertação Política. Ainda nesta esfera, em 24 de Julho de Julho de 1998, foi firmada em Ushuaia (Argentina) a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz. O Protocolo de Ushuaia tornou oficial a Cláusula Democrática, estabelecendo que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados-membros de tal organização.

Conforme Aguilar (2013, p. 23), no âmbito do MERCOSUL foram criados grupos de trabalho (GTs) sobre terrorismo, cooperação sobre assuntos fronteiriços e de armas de fogo e munições, e a reunião de Ministros do Interior/Justiça. Entre medidas concretas foram estabelecidos o Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional; o Centro de Coordenação e Capacitação Policial; o Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME); o Programa de Ação do MERCOSUL de Combate a Ilícitos no Comércio Internacional e a Rede Internacional de Inteligência e Segurança Pública (RESINF).

Pecequillo (2012, p. 268) afirma que a posse do Presidente Lula, em 2003, intensificou os esforços de extensão e aprofundamento com um viés de autonomia e reforço do poder regional. Entre os projetos encaminhados houve a inclusão de novos Estados associados: Peru em 2003, e, em 2004 a formalização dos acordos com Colômbia, Equador e Venezuela. Quanto a esta última, sua candidatura a membro pleno foi oficializada, e, em Julho de 2012 o país se tornou membro-integrante do MERCOSUL. Quanto ao aprofundamento do processo de integração, as iniciativas se direcionaram a ajustes institucionais, projetos de infraestrutura com elevada interdependência como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), e na correção de assimetrias econômicas e sociais presentes nos Estados do bloco. Em resposta a estes aspectos, foi criado, em 2004, e estabelecido, em 2005, o Fundo

para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Seus objetivos oficiais são definidos em três pilares: convergência estrutural, competitividade e coesão social. Sobre esta postura:

Logo no início do governo, o Presidente Lula tomou a decisão de caminharmos em dois sentidos: um era fortalecer o Mercosul e o outro era retomar projeto de integração de toda a América do Sul. Com relação ao Mercosul, logo numa das primeiras reuniões, no Uruguai, nós passamos a aceitar o conceito de assimetria. As soluções encontradas podem até não ter funcionado plenamente, mas foram basicamente as que pediam o Uruguai e Paraguai naquela época. Houve um esforço para fortalecer o Mercosul de mais de uma maneira. Reconhecemos as assimetrias; aos poucos, fomos criando um instrumento financeiro para ajuda aos países. Este instrumento é o Focem, para o qual o Brasil contribui com cerca de 70%, a Argentina com mais ou menos 20% e os outros países menores contribuem com um pouco. A grande maioria dos fundos vai para o Uruguai e Paraguai. É um reconhecimento de que é necessário compensar as assimetrias com investimentos maiores nesses países. A parte social e de movimentação de pessoas se desenvolveu muitíssimo nesses anos, a parte política também, com a instalação do Parlamento do Mercosul. Enfim, houve vários avanços importantes, embora, em certos aspectos, e com razão, alguns países se queixem de que nós não avançamos o suficiente. (AMORIM, 2009, p. 15).

Enfim, com a criação da UNASUL, tema do próximo capítulo, questões de política comum ao campo econômico e de segurança passam para esta última organização, mas as relações internacionais do MERCOSUL continuam detendo um espaço próprio que envolve os contatos entre os Estados-membros e as negociações em bloco na Organização Mundial do Comércio (OMC) e com parceiros intra e extra regionais.

No subcomplexo Norte Andino, a imagem de uma tradicional formação conflitiva prevaleceu, embora com algumas novas questões. A democracia esteve sobre pressão em todos os Estados da região. As dinâmicas relacionadas com as drogas (cultivo, produção, contrabando e medidas contra estes) se aceleraram e interligaram com uma desestabilização e fragmentação geral especialmente da Colômbia e o maior envolvimento dos EUA na região. As drogas não são um desafio do período pós-Guerra Fria, mas ganharam destaque com seu fim devido ao abandono pela agenda norte-americana da ameaça comunista.

O foco desta questão está na Colômbia. A conjuntura do país é definida por Buzan e Wæver (2003, p. 328) da seguinte forma: “[...] is a complicated four-sided war between left-wing guerrillas, drugs businesses, paramilitary ‘self-defense’ groups, and the state. The Picture is complicated by the involvement of all sides with drugs money [...]”³⁷. Depois do 11 de Setembro de 2001, os EUA abriram e oficialmente redefiniram seu envolvimento na questão

³⁷ “[...] é uma complicada guerra de quatro lados entre guerrilheiros de esquerda, mercado das drogas, grupos paramilitares de “autodefesa”, e o Estado. O quadro é complicado pelo envolvimento de todos os lados com o dinheiro de drogas [...]” (tradução nossa).

como dirigida contra terroristas, o que de fato significou dar suporte ao governo contra as guerrilhas de esquerda. Os ataques de 11 de Setembro, desta forma, redefiniram os esforços norte-americanos para a região, fazendo com que as relações com a Colômbia passassem a se desenvolver dentro de uma agenda global de guerra ao terrorismo e não mais de uma forma inter-regional baseada na guerra às drogas.

Embora com a crise na Colômbia que se espria para os seus vizinhos, no âmbito da CAN houve progressos. De acordo com Aguilar (2013, p. 22-23) foi celebrado o Compromisso de Lima – Carta Andina para a Paz e a Segurança –, durante a Conferência de Ministros de Relações Exteriores e Defesa, em 2002. Nele afirmava-se o compromisso de formular uma política comunitária de segurança, instaurar uma zona de paz no território da Comunidade, limitar os gastos de defesa externa, controlar as armas convencionais, consolidar a proscrição de armas nucleares, químicas e biológicas, erradicar o tráfico ilegal de armas de fogo, munições, explosivos e minas, assim como ampliar e reforçar as medidas de fomento da confiança na luta contra o terrorismo.

Segundo Pecequillo (2012, p. 277), os países da região andina detêm, ou detiveram, uma relação mais próxima com os EUA, principalmente a Colômbia e a Venezuela. Porém, enquanto hoje a Colômbia mantém, assim como o Chile, uma maior aproximação com os norte-americanos, a Venezuela, a partir da presidência de Hugo Chávez (1999-2013), inseriu um componente de autonomia em suas políticas. Este fenômeno desenvolveu-se de forma similar nos Estados da Bolívia, Peru, Guiana, Suriname e Equador que demonstraram um movimento pendular entre os EUA, a Venezuela e o Brasil.

Seguindo esta linha, um dos movimentos mais importantes na região refere-se ao surgimento de uma alternativa de esquerda contra as opções neoliberais da década de 1990, representada pela Venezuela. Hugo Chávez se elegeu com a promessa da construção de um socialismo para o século XXI a partir da Revolução Bolivariana. Os principais pilares desta última são a quebra da dependência dos EUA, o desenvolvimento de uma política externa independente global e regional e uma agenda social. No campo interestatal e da integração, essa agenda traz consigo a proposta da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), um projeto de integração que surge com o objetivo de oferecer uma alternativa à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e solidificar a presença venezuelana na América do Sul.

Além dos mecanismos criados no contexto do MERCOSUL e CAN, Aguilar (2013, p. 22-23) apresenta que os países sul-americanos também criaram mecanismos bilaterais para lidar com as questões de segurança, defesa e cooperação em matéria de desastres naturais. Entre Brasil e Argentina, a partir de reuniões a nível de Ministros da Defesa e de Relações Exteriores realizadas em Tandil (1996) e Itaipava (1997) foi criado o Mecanismo de Itaipava. Também com reuniões neste nível em Zapallar (1996) e Campo de Mayo (1998), Chile e Argentina criaram o Comitê Permanente de Segurança (COMPERSEG) que resultou em entendimentos como a cooperação no território antártico, agenda de desarmamento e realização de exercícios conjuntos. Peru e Chile criaram o Comitê Permanente de Consulta e Coordenação Política para fortalecer e intensificar a confiança mútua no campo da segurança e defesa. Em 2008, Bolívia e Peru estabeleceram o Mecanismo de Consulta e Coordenação para o estabelecimento de uma metodologia de medição de gastos em defesa, intercâmbio de informações e cooperação entre as forças aéreas com o estabelecimento de protocolos para deixar mais eficaz o combate a atividades ilegais e bolsas para capacitação e formação militar.

Embora as diferenças entre os sistemas do Cone Sul e o Norte Andino sejam marcantes o suficiente para justificar e vê-los como subcomplexos distintos, o Brasil mantém um papel de pivô que assegura estes dois unidos no CRS da América do Sul:

Brazil is obviously central to the Southern Cone, but it also has both direct and indirect interests in the Andean North. It is concerned about spillovers from both the drugs problems and increasing US involvement. The Brazilian view is that the USA is excessively dominant and unilateralist in its global policy and a major question for the future is how Brazil is going to react to the spiral of violence in the north.³⁸ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 332).

Sobre o nível inter-regional e global, algumas questões são responsáveis por fazer a sua ligação, entre elas: drogas, economia liberal e integração regional. Todas estas reforçam a relação da América do Sul com os Estados Unidos. Argentina e Brasil chegaram à conclusão de que suas políticas não poderiam ser uma estreita aliança com os EUA nem uma política de confronto com este país. Esta alteração nas relações com os EUA é parcialmente um resultado da mudança das prioridades norte-americanas. Sobre esta conjuntura,

³⁸ “Brasil é obviamente central para o Cone Sul, mas também tem ambos interesses, direto e indireto, no Norte Andino. Preocupa-se quanto a *spillovers* tanto do problema das drogas como o aumento do envolvimento dos EUA. A visão brasileira é de que os EUA é excessivamente dominante e unilateralista na sua política global e uma questão central para o futuro é como o Brasil vai reagir ao espiral de violência no norte” (tradução nossa).

[...] the threat of extra-hemispheric intrusion was lower than ever, and the general definition of US interests shifted from security to more social and economic issues, more influenced by interest groups. Because the Cold War was not replaced by any similarly dominating global security priority, Latin America became relatively more important to the United States as an adjacent region, but in a much more selective way.³⁹ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 334).

Aguilar (2013, p. 20-21) argumenta que com o fim da luta ideológica entre as duas superpotências, organizações internacionais como a ONU e a OEA priorizaram temas sobre cooperação, desarmamento e transparência dos gastos militares, entre outros. Desta forma, o debate sobre questões de segurança internacional passava para as esferas regional e global. A OEA foi responsável pela criação da Comissão de Segurança Hemisférica que teve papel central na promoção da cooperação em matéria de segurança através de análises e recomendações que geraram uma série de resoluções e no incremento de mecanismos regionais, sub-regionais e bilaterais. Neste contexto, a Declaração de Bridgetown (2002) reconheceu o enfoque multidimensional da segurança no continente, onde novas medidas deveriam ser elaboradas para enfrentar as ameaças, preocupações e outros desafios à paz e à segurança no hemisfério, o que se daria através da inclusão de aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais, levando em consideração as condições específicas de cada Estado ou sub-região.

Após esta explanação, cabe realizar um balanço geral de como Buzan e Wæver percebem o CRS da América do Sul. Segundo os autores, a América do Sul se apresenta como um CRS penetrado mas sem sobreposição. Foi caracterizado por uma formação conflitiva pela maioria de sua história, mas recentemente passou por notáveis alterações na sua constelação de segurança. O período pré-Guerra Fria e durante a Guerra Fria foi marcado por vulnerabilidades domésticas, fracas dinâmicas interestatais (conflitos interestatais contidos e pouca cooperação) e intervenções nos níveis inter-regional e global por parte dos Estados Unidos. O período pós-Guerra Fria, por sua vez, marcou a diminuição da vulnerabilidade doméstica para a maioria dos Estados, ampliação das dinâmicas interestatais (processos de integração) e o relacionamento com os EUA se alterando de uma lógica mais atrelada às dinâmicas globais para uma atuação mais inter-regional.

³⁹ “A ameaça de invasão extra hemisférica foi menor do que nunca, e a definição geral de interesses dos Estados Unidos passou da segurança para questões mais sociais e econômicas, influenciados por grupos de interesse. Por conta de a Guerra Fria não ter sido substituída por nenhuma prioridade de segurança global dominante, a América Latina tornou-se relativamente mais importante para os Estados Unidos como uma região adjacente, mas de uma forma muito mais seletiva” (tradução nossa).

O padrão de securitização da região parece reforçar a cooperação. O velho pensamento geopolítico que criou cenários ameaçadores entre os Estados sul-americanos tem sido abandonado. As principais ameaças têm se relacionado à economia mundial e, especialmente para o Brasil, mas com alguma ressonância nos demais Estados, a necessidade de se desvincular dos EUA ainda que de forma cooperativa. O fim da Guerra Fria não foi em si muito significativa para a região. Os processos de globalização e regionalização tiveram mais efeito no Cone Sul, e, quanto a região Norte Andina, o fim da estrutura bipolar foi relevante na medida que as drogas e o terrorismo ganharam destaque na agenda de segurança dos EUA. Com base em Buzan e Wæver (2003, p. 338), os dois aspectos essenciais para o futuro dos subcomplexos seriam o narcoterrorismo e a ingerência dos EUA no Norte Andino e as dificuldades e potenciais do MERCOSUL no Cone Sul.

Em suma,

South America is increasingly developing as two subcomplexes with contradictory trends. The Southern Cone is on what is locally taken to be a quite robust, irreversible route to integration. With Argentine-Brazilian rapprochement firmly in place and all border questions solved, the subregion is beyond being a security regime, approaching a security community. It is in the grey zone between the two kinds of RSC, normal and centred. In the northern (Andean) part of the continent, on the other hand, security is increasingly structured by the drugs issue, US involvement, and domestic instability that keeps the border conflicts alive in the part.⁴⁰ (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 340).

Por fim, Cepik (2010, p. 62-63) considera que de maneira alguma a América do Sul pode ser considerada uma zona pacífica ou uma espécie de comunidade de segurança⁴¹. Neste sentido, ao observar o panorama da região afirma que pelo menos quatro tipos de ameaças à segurança da região podem ser identificados. Primeiramente apresenta o conceito de paz violenta que seria o primeiro tipo de ameaça: “uso da violência militar oficialmente sancionada para além das fronteiras nacionais, quando a guerra não é o resultado pretendido” (MARES, 2001, p. 7 apud CEPIK, 2010, p. 62). Assim, a paz violenta entre os países é uma característica permanente da equação de segurança na América do Sul e permanecerá até quando as disputas territoriais e outras preocupações estruturais sobre ganhos relativos estiverem presentes na

⁴⁰ “América do Sul está cada vez mais se desenvolvendo como dois subcomplexos com tendências contraditórias. O Cone Sul torna-se localmente mais robusto, tomando uma rota irreversível para a integração. Com a reaproximação Argentina-Brasil e todas as questões fronteiriças resolvidas, a sub-região além de ser um regime de segurança, se aproxima de uma comunidade de segurança. Está em uma zona cinza entre os dois tipos de CRSs, padrão e centrado. Na parte norte (Andino) do continente, por outro lado, a segurança é cada vez mais estruturada pela questão das drogas, envolvimento dos EUA e instabilidade doméstica que mantém os conflitos de fronteira vivos à parte” (tradução nosso).

⁴¹ Estrutura caracterizada pela ajuda mútua e constante consulta com o objetivo de que a coordenação se torne rotineira e habitual para enfrentar os desafios de segurança.

região. O segundo tipo se refere ao fato dos Estados sul-americanos enfrentarem ameaças internas importantes relacionadas ao narcotráfico e à violência localizada, tanto rural quanto urbana.

A incapacidade de lidar com ameaças presentes à segurança interna é ampliada pela persistência dos problemas comuns aos países em desenvolvimento, que se apresentam através de grandes níveis de desigualdade e distribuição de renda. Tais fatores conduzem a uma maior erosão da legitimidade do Estado junto aos cidadãos, o que equivale a um terceiro tipo de risco para a segurança regional. O último tipo está relacionado com o papel desempenhado pelos EUA na região depois de 2001 e com a presença comercial e diplomática de outras grandes potências na América do Sul. Sobre esta lógica, cabe ressaltar que

Não existe uma séria concorrência pela presença militar ou capacidade de segurança na região entre Rússia, China e Estados Unidos, mas a crescente assertividade desses três países na defesa de seus respectivos interesses em todo o mundo não os caracteriza como totalmente alheios ao status de segurança na América do Sul. Por isso a política de poder é parte da equação de segurança regional no continente, queiramos isso, ou não. (CEPIK, 2010, p. 63)

3.2 OS ESTADOS UNIDOS E A AMÉRICA DO SUL

Este subcapítulo destina-se à uma abordagem sobre como se desenvolve o relacionamento entre os Estados Unidos e a América do Sul em questões de segurança. Primeiramente buscar-se-á fazer uma contextualização histórica, para finalmente compreender quais são os reais parâmetros de atuação e preocupações da potência norte-americana, definida como fator fundamental para a compreensão do CRS sul-americano, segundo Buzan e Wæver.

Pecequillo (2012, p. 235) afirma que desde o final do século XIX e durante todo o século XX, o relacionamento hemisférico orientou-se segundo quatro parâmetros específicos que formavam a Doutrina Monroe, seriam eles: autonomia e separação definitiva entre os sistemas europeu e americano; diferenciação entre os regimes sociais, culturais, políticos e econômicos do novo e velho mundo; a América para os americanos, preservando o continente de ameaças intra e extra regionais e sua estabilidade; e, a afirmação do papel dos EUA como condutor dos negócios hemisféricos.

No entanto, o fim da Guerra Fria abriu uma nova conjuntura que gerou expectativas diferentes quanto ao relacionamento com os EUA. De um lado havia o temor da marginalização,

de outro, a esperança de renovação. Quanto ao primeiro quadro, a percepção de marginalização era alicerçada na perda de poder de barganha em um mundo sem alinhamentos, agravado pelo distanciamento da bipolaridade e o desvio de investimentos de comércio para financiar as transações no Leste Europeu. Esta tendência era reforçada pela crise latino-americana e seu recuo político-econômico na década de 1980 (década perdida⁴²). Na via contrária, a esperança de renovação era sustentada pelo argumento de que o fim da confrontação com a URSS era um momento de oportunidade para que o relacionamento regional fosse redefinido conforme as novas realidades de poder. Sem a necessidade de uma presença ostensiva na Eurásia, os EUA poderiam concentrar suas políticas no entorno regional, minimizando suas tendências de crise.

No campo das medidas concretas, George Bush, no auge do otimismo do fim da Guerra Fria, anunciou o nascimento de uma nova era nas relações interamericanas. A América Latina era vista como região que poderia servir de laboratório para projetos de cooperação econômica e política. Assim, longe de ser marginalizada, a região assumiria um lugar central na agenda dos EUA, levando a elaboração de um projeto americano para o hemisfério. Sobre este contexto, destaca-se que

Frente ao posicionamento do governo dos EUA e diante de sua crise, este “Projeto Americano” foi bem recebido na região, promovendo uma reorientação das agendas da política externa nacionais. Essa reorientação caminhava no sentido de relativizar o vetor de autonomia e globalismo das décadas anteriores, optando por uma política de inclusão e realinhamento às políticas dos EUA. Estabelecia-se uma correlação direta entre esta cooperação e adesão às ações norte-americanas, a obtenção de benefícios e a reinserção internacional. (PECEQUILO, 2012, p. 237)

A proposta de Bush era composta por três pilares: o neoliberalismo do Consenso de Washington, os novos temas associados aos elementos políticos da globalização que na região se referiam às pautas da democracia e boa governança, meio ambiente, direitos humanos, drogas, imigração e segurança compartilhada e a integração regional. Estava implícita a possibilidade de reforma e atualização do sistema interamericano representado pelo TIAR e a OEA. Neste âmbito se almejava reforçar os canais multilaterais de segurança e política como fóruns reais de cooperação e não como impulsionadores ou legitimadores de processos de intervenções ou pressões unilaterais.

⁴² Década marcada pela estagnação econômica na América latina, retração da produção industrial, problemas de dívida externa e crises econômicas.

A nova agenda se materializou na Iniciativa para as Américas (IA) e no North American Free Trade Agreement⁴³ (NAFTA). A IA sustentava a atuação dos EUA em três prioridades: redução da dívida externa da América Latina, redirecionamento de investimentos externos para a região e criação de uma zona hemisférica de livre comércio. Quanto às suas propostas, a redução das dívidas foi a que surtiu mais efeitos. No campo dos investimentos não houve um aumento significativo de ajuda direta ou financiamentos externos. Por fim, a proposta de uma zona hemisférica de livre comércio não gerou mudanças significativas no fluxo comercial regional. As dificuldades da IA residiam no fato de que suas iniciativas não eram bem recebidas pelo legislativo e a sociedade norte-americana. A integração comercial com a América Latina não era essencial ou prioritária para tais setores, e a região ainda era vista como fonte de problemas, como a imigração, tráfico de drogas e pobreza. O NAFTA, por sua vez, tinha como lógica consolidar a interdependência preexistente entre os países da América do Norte (EUA, Canadá, México).

Ao tomar a frente da política regional, Bush visava manter esta área como uma reserva de mercado, impedir avanços extracontinentais sobre o continente americano e a emergência de desafios intra regionais. No tocante à segurança, essa iniciativa era uma forma de controlar o fluxo de drogas e a imigração Norte-Sul, problemas históricos da política interna do país. Através do discurso da segurança compartilhada, a meta era engajar os países latino-americanos em um processo que resultou no enfraquecimento das forças armadas locais e abandono de projetos de tecnologias sensíveis, como a nuclear. Assim, além de impedir o surgimento de potências desafiadoras, se poderia dar início ao reposicionamento da presença norte-americana. Desta forma,

As iniciativas de Bush pai são uma versão moderna da “América para os Americanos”, adaptando os preceitos da Doutrina Monroe, sem profundas alterações na dinâmica das relações hemisféricas ou na percepção dos EUA sobre seus parceiros regionais. Frente aos interesses norte-americanos na Europa e na Ásia, a América Latina permanecia secundária e zona de interesse preferencial protegida. (PECEQUILO, 2012, p. 240).

Após o período de Bush, Bill Clinton assumiu a presidência dos EUA e, como parte de seu governo demandava a conquista de novos mercados para a recuperação econômica, o novo presidente não abandonou os projetos de integração propostos pelo seu antecessor. Também manteve o discurso de aproximação com a América Latina. Porém, Pecequilo (2012, p. 241)

⁴³ Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (tradução nossa).

argumenta que como no governo Bush, “[...] os resultados das políticas ficaram distantes do programado e não impediram a eclosão de uma nova crise econômica. Os parâmetros clássicos de segurança e estratégia permaneceram”.

Além do início dos trabalhos do NAFTA, em 1994, o governo de Clinton relançou a proposta de um novo projeto hemisférico com a previsão da criação de uma zona de livre comércio hemisférica. Realizou-se em Dezembro de 1994 a Cúpula de Miami que procurou ressaltar a existência de interesses comuns entre os EUA e os demais países latino-americanos, retomando o discurso da IA. O resultado desta I Cúpula das Américas foi o compromisso de incrementar a democracia hemisférica, a comunidade regional e iniciar as negociações referentes à zona hemisférica de livre comércio que deveriam se encerrar até Dezembro de 2005. Desta forma, no tocante a ALCA, a Cúpula de Miami não definiu qual seria seu formato nem como as negociações seriam conduzidas.

Mesmo sendo definida como uma zona hemisférica de livre comércio, estavam em debate três hipóteses sobre o caráter que a ALCA poderia tomar. Em uma primeira versão ela girava em torno de uma ampliação do NAFTA, com os EUA no centro do processo. A segunda opção era a eliminação de todas as barreiras comerciais hemisféricas, agregando todos os países em um arranjo comum, mesmo os que já estivessem participando de acordos regionais que seriam compatibilizados à ALCA e não deixariam de existir. A última vertente defendia a diluição de acordos regionais precedentes como o MERCOSUL, CAN e a Comunidade do Caribe (CARICOM).

Além da dificuldade em concordar quanto ao caráter que a ALCA deveria ter, divergências também se encontravam quanto ao formato das negociações e a implantação de seus resultados. Nesta linha, havia duas opções em jogo: a de que os acordos necessários para a implantação da ALCA fossem sendo negociados e imediatamente postos em prática e, a de que eles somente entrassem em vigor quando todas as pendências estivessem resolvidas. Conforme Pecequillo (2012, p. 244), para os EUA o esquema de negociações bilaterais era o preferencial, tendo em vista seu maior poder de influência, enquanto o formato multilateral era defendido pela América Latina. Deste modo, países que pertenciam a um bloco regional, como o Brasil no MERCOSUL, poderiam negociar em conjunto e não separadamente. Outro entrave para a zona hemisférica de livre comércio era como compatibilizar a futuro arranjo americano com as negociações em andamento na OMC e as questões relativas às barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Certo consenso sobre o formato das negociações foi alcançado somente em 1998, quando acertou-se que o ciclo final das conversações seria compartilhado entre Brasil e EUA. Foi estabelecido que a ALCA teria como prioridades: apoio aos esquemas sub-regionais existentes, respeito ao ritmo da consolidação destas iniciativas regionais de integração, negociações graduais e progressivas cujos resultados seriam implementados somente ao fim do processo, não exclusão de quaisquer setores ou produtos, respeito aos princípios da OMC, aceitação de tratamentos preferenciais e estabelecimento de compromissos equilibrados, equitativos e vantajosos para todos os membros.

No entanto, a conjuntura na América Latina começa a apresentar alterações ainda no ano de 1997, quando os primeiros sinais da crise neoliberal se apresentam. O aprofundamento desta última, nos anos de 1998 e 1999, deixou claro que a maioria dos Estados latino-americanos havia perdido sua capacidade estatal, o controle de setores estratégicos e o poder de barganha como consequência da adoção dos preceitos neoliberais do Consenso de Washington. A esta conjuntura somou-se o fato destes Estados não conseguirem concessões políticas ou apoio financeiro de países desenvolvidos, inclusive os EUA.

Assim, como apresentado por Pecequillo (2012, p. 245), em um cenário de recuo econômico e social, a América Latina retomou caminhos autônomos que deram fim à década bilateral. Como resposta à crise, se apresentaram duas alternativas: a esquerda representada pelo presidente Hugo Chávez com seu discurso reformista, antiliberal e antiamericano, e a retomada da autonomia brasileira, onde se destacaram novas propostas de integração sul-americana como a IIRSA.

Por parte dos EUA, dentro deste quadro que dificultava a consolidação da ALCA, Clinton redefiniu seu campo de atuação em termos de segurança regional. Nesta lógica, em 2000, o governo norte-americano e o colombiano anunciaram o compromisso em aprofundar seus esforços conjuntos na guerra às drogas. Denominada pelos EUA como Iniciativa Andina Contra às Drogas (ACI), este projeto ficou conhecido como Plano Colômbia. A parceria entre os dois Estados previa ajuda militar e econômica dos EUA à Colômbia, o combate à produção, tráfico, cartéis e guerrilhas envolvidas nas questões do narcotráfico e a fumigação de plantações. No entanto, não tratava-se apenas de uma questão ligada às drogas, mas estava diretamente relacionada ao reposicionamento estratégico dos EUA na América do Sul.

O reposicionamento norte-americano tinha como meta facilitar a projeção de poder nesta parte do continente americano, a fim de sinalizar a preocupação dos Estados Unidos com

os novos ideais políticos representados pelo Presidente Hugo Chávez e a sua defesa por uma autonomia renovada para a região. Em síntese, “[...] como Bush pai, a agenda de Clinton para as Américas foi caracterizada por avanços e paralisia sem que novamente se alterasse a percepção estratégica da região” (PECEQUILO, 2012, p. 247).

Em 2001, assume a presidência dos Estados Unidos o republicano George Bush. Criticava veemente as ações de Clinton para o continente americano, defendia a retomada da ALCA, a reforma do NAFTA e a revisão das leis de imigração. Porém, seguindo os padrões da administração republicana, as questões comerciais e multilaterais ficaram em segundo plano. A ALCA atingiu um momento de inflexão, pois mesmo com propostas mais flexíveis do acordo, como a apresentada pelo Brasil de uma ALCA *light*⁴⁴, em 2005, ano para o encerramento das negociações, o processo se manteve em espera.

Como aponta Pecequilo (2012, p. 248), a agenda de segurança e o pensamento conservador com foco em Cuba, Colômbia e Venezuela prevaleceu mesmo antes dos atentados de 11 de Setembro de 2001. A Global War on Terrorism⁴⁵ (GWT) teve implicações no Plano Colômbia através da ampliação do conceito de narcoterrorismo no combate às drogas. Países como Venezuela e Cuba foram categorizados como membros do eixo do mal igualmente. A GWT também refletiu no aumento da preocupação dos EUA com a Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai, considerada uma área sensível para o tráfico de drogas e de armas, crime organizado e financiamento de atividades terroristas.

De forma breve, a era de Bush filho não representou avanços nas relações hemisféricas, o que possibilitou o surgimento de um espaço de manobra maior para o crescimento das ações brasileira e venezuelana, além de manter os dilemas herdados da administração de Clinton sobre a ALCA e o NAFTA e preservar o seu papel na Colômbia. Neste contexto, até mesmo o Chile, considerado um tradicional aliado norte-americano, deu início à um processo de maior aproximação com o Brasil e a América do Sul. O destaque ficou por conta das relações com a Venezuela,

A relação EUA-VENEZUELA apresentou um padrão paradoxal nesse período: manutenção do comércio de petróleo com permanente tensão política das relações e trocas de acusações mútuas. O discurso e a prática anti-hegemônicas de Chávez como as relações com o Irã, Cuba e a Rússia, a influência nos Andes, acusações de apoio às FARC, confrontavam os interesses norte-americanos, só que Chávez mantinha seu comércio de petróleo com o país à medida que financiava seus projetos internos. Outra

⁴⁴ Proposta limitada à redução de tarifas de produtos específicos.

⁴⁵ “Guerra Global ao Terrorismo” (tradução nossa).

preocupação norte-americana foi a crescente influência de Chávez na região andina em países como Equador (Rafael Correa) e Bolívia (Evo Morales) e acusações de financiamento das FARC na Colômbia. (PECEQUILO, 2010, p. 252).

A eleição de Barack Obama gerou expectativas de uma mudança de relacionamento na América Latina, contudo, as primeiras medidas de sua administração demonstraram a ausência de alterações significativas nas políticas de Bush filho ou da criação de iniciativas novas quanto a projetos hemisféricos. O que observou-se na realidade, segundo Pecequilo (2012, p. 253), foi o esvaziamento destes projetos, em particular da formação de uma zona hemisférica de livre comércio nos moldes da ALCA. No tocante às questões comerciais, a tendência dos EUA permaneceu a de sustentar o NAFTA e investir em tratados de livre comércio bilaterais com Estados de menor impacto na economia norte-americana, como Chile, Peru e Colômbia.

Obama deu continuidade aos projetos de reativação da Quarta Frota e do Plano Colômbia. Quanto a este último, dando continuidade ao seu reposicionamento estratégico na América do Sul, os EUA anunciaram sua intenção de ampliar sua presença militar na região andina. Tal medida foi possibilitada pela negociação entre Colômbia e Estados Unidos do uso de sete bases em território nacional: Malambo, Palanquero e Apiay (aéreas), Tolemaida e Larandia (exército) e Bahia Málaga e Cartagena (naval). Oficialmente, essas ocupações se inseriam no contexto do Plano Colômbia, porém, considerando fatores geopolíticos, essa iniciativa possuía motivações mais amplas, quais sejam: a continuidade do governo de Chávez na Venezuela, Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador; a perda da concessão da base em Quito no Equador; e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano no âmbito da UNASUL.

De forma a sintetizar tudo que fora exposto acima, Pecequilo (2012, p. 253-258) considera que até o final do século XX e começo do século XXI se pode observar a permanência dos pilares da Doutrina Monroe como orientadores da política externa dos Estados Unidos para o continente americano, mesmo com as alterações de presidência e ênfase. O que sofreu alternâncias, por sua vez, foi a capacidade norte-americana efetiva de administrar estes pilares na segunda década do século XXI, levando em consideração o avanço de poderes extracontinentais no hemisfério (China em particular) e a afirmação do espaço sul-americano a partir do fortalecimento do Brasil. Como exemplo deste avanço chinês na região se pode citar o fato deste país ter se tornado o maior parceiro comercial individual do Brasil no final de 2011, lugar tradicionalmente ocupado pelos EUA. Tal fato fragiliza as premissas da Doutrina Monroe e sinaliza o reposicionamento da parte sul do continente. O que não altera-se é a prioridade

secundária que se atribui à América Latina pelo pensamento estratégico norte-americano diante de outros teatros como a Eurásia. Diante deste quadro, o crescimento e a consolidação do espaço sul-americano, assim como a atuação interestatal e multilateral do Brasil representam tendências de reordenamento do poder regional em andamento.

Para encerrar o debate sobre as relações dos Estados Unidos com América do Sul em questões de segurança, Villa (2010, p. 25) determina quais seriam os quatro padrões principais deste relacionamento. Primeiro, as ameaças percebidas pelos EUA na América do Sul não são as tradicionais. Elas são preponderantemente atores não-estatais, ou seja, ameaças não territoriais, especialmente o narcotráfico e o terrorismo. Segundo, no plano operacional, parte das estratégias de defesa que se desenvolvem globalmente também se aplicam para a América do Sul. Elas estão relacionadas à capacidade de mobilização de forças militares, como bases e outros tipos de presença militar. Também baseiam-se na definição de alvos prioritários, especialmente voltados ao combate da produção e à interdição de drogas ilícitas. Terceiro, as políticas de segurança e defesa para a América do Sul demonstram que a região está sendo incorporada, lentamente, à lógica da GWT. O caso da assistência militar à Colômbia e a formalização de acordos em torno da Tríplice Fronteira elucidam esta tese. Por fim, o âmbito estatal permanece presente nas preocupações e percepções dos EUA de maneira tradicional e não-tradicional. Dois aspectos do estatal preocupam os norte-americanos: a hipótese de que seja gerada regionalmente uma corrida armamentista e, um aspecto mais ameno, a instabilidade política e seu impacto sobre a democracia. Quanto à este último aspecto, o foco volta-se sobre os países andinos e a forma como a instabilidade política afeta em perspectiva os interesses dos EUA, em função de crises políticas ou da emergência de lideranças (neo)populistas na região.

3.3 COLÔMBIA E A QUESTÃO DAS DROGAS

Este subcapítulo busca esclarecer como a questão das drogas na Colômbia interfere no relacionamento entre os Estados sul-americanos e no CRS da América do Sul. Para tal objetivo será feita uma retomada histórica, somada à uma interpretação de como os Estados Unidos se inserem nesta questão e como ela se espraia para o continente.

Villa e Ostos (2005, p. 1) observam que desde a administração de Ronald Reagan (1980-1988) os EUA definiram as drogas como um problema de segurança nacional, cujo combate deveria se dar por meio de um ataque contundente *in locus* à oferta da droga. Ou seja, a

produção deveria ser atacada na fonte, em países como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Dentro desta lógica, o vocabulário diplomático dos norte-americanos passa a integrar, a partir da administração de Bush pai (1989-1993), a expressão guerra às drogas.

Desde o começo da década de 1990 o eixo central desta guerra às drogas transformou-se no que ficou conhecida como Estratégia Andina. Esta última é composta por quatro pontos fundamentais: fortalecimento das instituições políticas dos países chaves na oferta de drogas ilícitas (Bolívia, Colômbia e Peru); fortalecimento operacional de unidades militares e policiais encarregadas do combate ao circuito da droga; assessoramento militar e policial direto aos países andinos para o desmantelamento de cartéis de droga; e, assistência comercial e fiscal para minimizar as consequências sociais decorrentes da privação de meios de subsistência de comunidades locais.

Dando enfoque às relações bilaterais entre Colômbia e Estados Unidos, este último declarou o primeiro como uma narco-democracia em 1994. Tal fato provocou um isolamento internacional da Colômbia e fez com que a mediação entre esses dois países passassem a se dar pelo diretor nacional de Polícia. Essa medida estava relacionada à eleição de Ernesto Samper (1994-1998) à presidência colombiana, o qual os EUA argumentavam estar ligado à máfia-narcotraficante do país. No âmbito interno do país sul-americano, a conjuntura era formada pelo descontentamento social gerado por problemas como o desemprego, insegurança e o clima generalizado de violência. Os grupos armados tiravam proveito deste momento de instabilidade do país conquistando importantes espaços políticos. As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) experimentaram seu maior crescimento numérico e chegaram a viabilizar-se como opção real de poder, visto que alguns países latino-americanos e europeus reconheceram algum tipo de representatividade neste grupo. Os paramilitares representados pela Autodefesas da Colômbia (AUC) também conseguiram consolidar suas atividades em alguns lugares do território colombiano.

Andrés Pastrana assumiu a presidência colombiana em 1998. Entre seus planos estavam o de resolver pacificamente o conflito armado negociando com a guerrilha e restabelecer as relações com Washington, o que era considerado um elemento chave para a pacificação e estabilização da Colômbia. No âmbito interno sua administração não obteve sucesso devido ao fracasso do processo de pacificação junto aos grupos guerrilheiros, principalmente as FARC. No entanto, no setor externo, conseguiu restabelecer plenamente as relações com os EUA, mas com ressalvas. Como Villa e Ostos (2005, p. 7) observam, “[...] aceitando, no entanto, a

internacionalização do conflito colombiano e da luta ao narcotráfico por meio de mecanismos concretos como o Plano Colômbia”.

Pastrana solicitou recursos financeiros ao Executivo estadunidense com a meta de avançar nas negociações com as FARC e manter o combate às drogas. Com as relações mais estáveis entre os dois países foi formulado o Plano Colômbia, o qual foi aprovado pelo Congresso norte-americano em 1999. Villa e Ostos apresentam sua essência:

A proposta de 7,5 bilhões de dólares, apresenta três componentes: primeiro, a aproximação do Estado colombiano com as populações afetadas pela violência por meio de investimentos sociais e substituição de plantios de coca, devendo o governo disponibilizar 4 bilhões de dólares para esse fim; segundo, assistência técnica, militar e financeira dos EUA, no montante de 1,3 bilhões de dólares, para o combate ao narcotráfico em toda região andina, especialmente na Colômbia. Desses recursos, cerca de 55% foram dirigidos às forças armadas e 27% à polícia, enquanto que os projetos de desenvolvimento alternativo obtiveram somente 9% dos recursos, assistência a deslocados, 3%, reforma judicial, 2%, proteção de direitos humanos, 1%, e recursos para a paz, menos de 1%. Na realidade somente 180 milhões de dólares seriam destinados aos vizinhos colombianos. Finalmente, como último componente, contribuição europeia para a paz. (VILLA; OSTOS, 2005, p. 9)

O advento do 11 de setembro de 2001 veio a estabelecer uma nova dinâmica no relacionamento da política externa dos EUA com a Colômbia e a região andina. O foco do combate às drogas do narcotráfico deslocou-se para a guerrilha e grupos paramilitares atuantes na Colômbia. Essa mudança foi proporcionada pelo fato de Bush, após os atentados, não diferenciar ações de grupos guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes na região andina. A guerra às drogas passava a significar, também, a guerra ao terrorismo. Segundo este entendimento, a narcoguerrilha daria espaço ao narcoterrorismo.

Conforme assinalam Villa e Ostos (2005, p. 15), a administração de Bush não alterou apenas a ênfase, mas principalmente a direção no tratamento da questão colombiana, que passou a ser enquadrada mais como uma questão global do que limitada à região andina e seus vizinhos. Neste sentido, em 2001, foi implementada a Iniciativa Regional Andina que direcionava fundos para a Colômbia, mas também aos seus vizinhos andinos. Tal programa foi rebatizado de Iniciativa Andina Antidrogas e obteve um orçamento de 700 milhões de dólares para 2003 e 731 milhões de dólares para 2004, do qual destinavam-se 63% para a Colômbia.

Através da Iniciativa Andina Antidrogas tornaram-se claras as intenções dos EUA. Eles procuraram dar assistência a seus aliados (Colômbia, Equador, Bolívia), persuadir os países duvidosos (Peru) e pressionar os opositores (Venezuela, Brasil e Argentina). A meta era formar

uma política comum contra o narcotráfico na Colômbia. Em fatos concretos, tal iniciativa significou a intensificação da pulverização dos cultivos de maconha, folha de coca e papoula, proibição de carregamentos destinados aos EUA, extradição de condenados por narcotráfico, aumento da vigilância em postos fronteiriços e criação de três batalhões antinarcóticos na área da selva, nas localidades de Putumayo, Caquetá e Guaviare.

Álvaro Uribe assumiu a presidência da Colômbia em 2002, em um contexto latino-americano marcado pela demanda de mais presença do Estado após quase duas décadas de ideologia neoliberal. Porém, como observam Cepik, Brancher e Granda (2012, p. 20), a questão que mais angustiava os colombianos era a segurança como pré-condição para o bem-estar e o desenvolvimento econômico. Neste sentido Uribe apresentou-se como um político neoconservador bastante distinto do perfil de centro-esquerda que predominou na maioria dos países da região. Seu projeto de governo mostrou-se limitado em seu objetivo de prover segurança e sua ideologia conservadora não esteve voltada para os 17 de milhões de pobres da Colômbia.

Partindo da perspectiva de Cepik, Brancher e Granda (2012), é possível constatar que a política externa colombiana, durante a administração de Uribe, esteve condicionada pela estratégia de segurança interna, nomeadamente a Política de Segurança Democrática (PSD). Nesta conjuntura, o conceito de terrorismo permitiu que o presidente articulasse o contexto interno e externo, fortalecendo a ideia da Colômbia como um país vítima de narcotraficantes e grupos terroristas, definindo a posição no sistema internacional por meio de um alinhamento com os EUA, alicerçado pelos recursos do Plano Colômbia. Ademais, apesar do sucesso relativo da campanha de contra insurgência, a associação tão próxima de Uribe com a agenda da GWT do governo Bush o privou de uma política consistente para a América do Sul. Neste sentido, “[...] decisões tomadas de maneira unilateral em relação às questões securitárias causaram desconfiança em Argentina, Brasil e Bolívia, além de terem levado à ruptura das relações com Equador e Venezuela” (CEPIK; BRANCHER; GRANDA, 2010, p. 23).

O Plano Colômbia e a Iniciativa Andina Antidrogas não tiveram repercussão apenas na Colômbia. Como Villa e Ostos (2005, p. 16-17) apresentam, estas medidas deram visibilidade a vários problemas entre vizinhos andinos, que até então permaneciam dormentes. Por exemplo, o processo na Colômbia repercutiu no Peru e na Bolívia, onde o cultivo da coca registrou crescimento. A questão apresenta-se como um foco de irradiação de tensão regional, que cria problemas de segurança nas fronteiras com todos os seus vizinhos.

O conflito entre os variados grupos armados, como os guerrilheiros das FARC, os paramilitares das AUC e os grupos ligados aos narcotraficantes criam uma pressão nas fronteiras colombianas com Equador, Peru e Venezuela. O incremento da militarização com o Plano Colômbia e a concepção de não distinguir o combate ao narcotráfico do à guerrilha forçou os grupos guerrilheiros a recuar progressivamente em direção ao território equatoriano, servindo para tais como uma retaguarda. Dois outros problemas graves criados por esta conjuntura aos vizinhos são: o aumento do tráfico de armas e do número de cidadãos desalojados que buscam nos outros Estados segurança, empregos ou refúgio temporário

Villa e Ostos (2005) ressaltam que mesmo que exista o consenso entre os vizinhos colombianos sobre a interdependência entre assuntos de fronteiras, problemas de segurança, direitos humanos e corrupção nas forças armadas, parece haver uma contradição entre eles sobre a natureza do problema.

Não há sinais de acordo sobre a hierarquia dos problemas e quanto à resolução dos mesmos. Para governos como o do Equador, Peru e Venezuela, a prioridade é a neutralização dos grupos insurgentes nas fronteiras, e não o combate ao narcotráfico ou o problema de segurança nacional. Ademais, nem todos concordam, como é o caso da Venezuela, em classificar todos esses grupos como narcoterroristas. (VILLA; OSTOS, 2005, p. 18).

Desta forma, o temor dos vizinhos é de que o conflito colombiano possa gerar um *spillover*⁴⁶ de instabilidade regional, que venha a dificultar as relações bilaterais. Existe também o receio quanto às consequências sociais de uma intensificação do conflito nas fronteiras, principalmente no que se refere a quadros de violência, desemprego e xenofobia. O incremento no fluxo de migrantes voluntários, refugiados e desalojados desencadeia respostas xenofóbicas, assim como o aumento de delinquência que leva à expulsão dos imigrantes ilegais. Outro temor dos países andinos, principalmente da Venezuela, é que a extensa ajuda militar norte-americana ao Estado colombiano possa gerar um desequilíbrio militar regional.

Nas eleições de 2010, Juan Manoel Santos foi eleito o novo presidente da Colômbia. De acordo com Cepik, Brancher e Granda (2012), o principal fator destoante entre seu governo e o anterior de Uribe foi o redimensionamento dado por Santos ao conflito interno colombiano. Tal fato facilitou a retomada do diálogo com os países vizinhos e o início de políticas públicas mais direcionadas aos problemas socioeconômicos da Colômbia. Porém, é na esfera internacional que as diferenças entre as duas administrações ficam mais claras. Conforme

⁴⁶ Conceitos que refere-se ao transbordamento de questões de uma determina área para outras.

Socorro Ramirez (2001, s.p. apud CEPIK; BRANCHER; GRANDA, 2012, p. 19), Santos realizou uma transformação na política externa colombiana. Sua estratégia internacional almeja uma diversificação temática e geográfica, caracterizando-se pelo pragmatismo e multilateralismo. Nessa nova postura deixa-se de focar em assuntos como narcotráfico e combate ao terrorismo e busca-se uma participação mais assertiva nos processos de integração regional. Neste contexto, Santos ainda precisa administrar uma alteração no padrão das relações entre Colômbia e EUA, que se encaminham através de uma agenda relacionada mais à cooperação econômica, fato evidenciado pela redução de recursos destinados ao Plano Colômbia e a ratificação do Tratado de Livre Comércio entre os dois países.

Para o governo Santos, a segurança na Colômbia ainda é ameaçada por três atores principais. Em primeiro lugar pelas FARC, que se encontra em um ponto de inflexão após ter sofrido fortes ataques ao seu comando central, disposta a assumir nova estratégia recorrendo ao uso da propaganda e procurando a inferência na política do país por vias que não são nem armada nem diretas. Em segundo lugar, pelo Ejército de Liberación Nacional (ELN), quase dizimado pela política de Segurança Democrática e que agora se conserva sob uma estratégia que mistura o comportamento parasitário, o relaxamento do comando central sobre as unidades e a depredação econômica. Finalmente, o terceiro elemento seriam os bandos criminosos (BACRIM), derivados dos antigos paramilitares, carentes de qualquer plataforma política, com fins de controle sobre seus negócios ilícitos e responsáveis pelo aumento dos casos de homicídios e crimes nos últimos anos. (CEPIK; BRANCHER, GRANDA, 2012, p. 22)

Para Santos, a América Latina voltou a ser principal cenário geográfico para o desenvolvimento das relações internacionais da Colômbia. Porém, para tal meta era necessário superar as tensões políticas e econômicas com os países vizinhos, as quais, desde 2007, conduziram o país à uma crise diplomática com o congelamento das relações com os governos do Equador, Nicarágua, Venezuela, além das frequentes desconfianças do governo brasileiro. Neste sentido, segundo Cepik, Brancher e Granda (2012), a nova administração agiu de maneira assertiva e foi capaz de sanar os principais focos de tensão com os vizinhos. A reaproximação com o governo de Chávez teve início três dias após a posse de Santos, quando os dois presidentes encontraram-se em Santa Marta. Neste encontro foram restabelecidos os canais diplomáticos entre os dois países e colocadas em prática cinco missões pontuais: pagamento da dívida venezuelana à empresários colombianos, mecanismos de complementação econômica, infraestrutura e energia, fronteira e segurança. Importante neste ponto é a solução da crise política em Honduras possibilitada pela intermediação liderada por Chávez e Santos. Este êxito sinalizou que juntos os dois países têm muito mais peso para influir no tabuleiro político latino-americano.

A busca pela normalização das relações com o Equador também teve início logo após a posse de Santos. Em um de seus primeiros atos como novo Presidente, ele entregou uma cópia dos arquivos apreendidos durante a operação realizada pelo exército da Colômbia em território equatoriano, na qual foi assassinado Raul Reyes, um dos líderes das FARC. Também foi entregue um vídeo com informações sobre o bombardeio do acampamento de Reyes. Depois destes atos, o presidente colombiano e Rafael Correa anunciaram a retomada das relações bilaterais, sendo que o presidente equatoriano destacou a transparência do governo Santos como um fator determinante para o sucesso da reconciliação. Por fim, os dois Estados retomaram projetos conjuntos nas áreas de saúde, educação e desenvolvimento fronteiriço e a procurar soluções para a questão dos refugiados.

Quanto às relações com os EUA, a partir da eleições de Santos e Obama inicia-se uma mudança na dinâmica das relações entre os dois países, condicionada pela crise econômica de 2008. Conforme Cepik, Brancher e Granda (2008, p. 26), ambos sinalizaram uma dessecuritização da parceria, fato evidenciado pela redução de 50% da ajuda militar direta norte-americana à Colômbia nos últimos cinco anos, compensada pela ratificação do Tratado de Livre Comércio entre os dois Estados. Ademais, a administração de Santos parece haver desistido do acordo sobre o uso de sete bases militares pelos EUA em território colombiano, após a declaração de inconstitucionalidade do projeto pela Corte Constitucional colombiana e as repercussões negativas que este acordo provocaria nas relações entre Colômbia e os demais países sul-americanos.

Em síntese, enquanto para a Colômbia e seu aliado, os EUA, o combate ao narcotráfico e à guerrilha representa um problema de segurança nacional e regional, o qual indiscutivelmente teria sua solução pela internalização e militarização do conflito, para os países da região, trata-se de uma questão de onde sua resolução poderia ser mais eficazmente encontrada se o conflito fosse tratado de forma bilateral e pontual. Como avaliação deste processo, fica a seguinte observação:

Finalmente, sobre as relações da Colômbia com seus vizinhos, devemos salientar o caráter “interméstico” das mesmas, em que problemas de agenda doméstica são internacionalizados, tendo um impacto sobre a definição interna de estratégias políticas e militares. Nesse caso, torna-se possível afirmar que, no caso dos países vizinhos à Colômbia, os problemas da agenda doméstica colombiana foram regionalizados de tal forma que o conflito armado interno passou a ser foco de irradiação de tensão em toda a região. (VILLA; OSTOS, 2005, p. 23)

4 UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

Com objetivo de compreender as implicações do surgimento da UNASUL no cenário sul-americano e seus desdobramentos sobre o CRS da América do Sul, este capítulo busca fazer uma retomada histórica sobre a conjuntura de sua criação, analisar como os Estados dialogam com esta organização, identificar quais os seus desafios e perspectivas e finalmente interpretar sua interferência nas dinâmicas de segurança e defesa da região. Para tal fim, no subcapítulo 4.1 o enfoque recai sobre o recorte histórico e o caráter político da organização, enquanto o subcapítulo 4.2 destina-se à uma análise sobre sua efetividade e implicações nas áreas de segurança e defesa.

4.1 UNASUL E SUA NOVA DINÂMICA

Neste subcapítulo buscar-se-á entender como a UNASUL surge dentro das relações sul-americanas, suas principais características e o papel que esta organização têm desempenhado na região. O objetivo final é compreender como ela contribui para o processo de institucionalização no cenário sul-americano.

Primeiramente cabe delimitar dois conceitos essenciais para a compreensão dos impactos da UNASUL: organizações internacionais e integração regional. Quanto ao primeiro, Reuter (apud GUERRA, 2011, p. 21) define que organizações internacionais se apresentam como uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, formalizada mediante atos internacionais, regulamentada nas relações entre as partes por normas de direito internacional e que se concretiza em uma entidade de caráter estável. Conta com ordenamento jurídico interno e órgãos e instituições, por meio dos quais busca fins comuns aos membros da organização, através da realização de certas funções e o exercício dos poderes necessários que lhe tenham sido conferidos. Guerra (2011, p. 25) considera que de forma sucinta as organizações internacionais contam com cinco premissas básicas: a) associação voluntária de sujeitos do direito internacional; b) o ato institutivo é internacional; c) a personalidade jurídica é internacional; d) possui ordenamento jurídico; e, e) existência de órgãos próprios. Desta forma,

[...] pode-se afirmar que as Organizações Internacionais se apresentam como sujeitos de direito internacional, criadas por vontade de seus Estados membros, por força de um tratado internacional que estabelece suas finalidades, seus poderes e faculdades

para alcançar os objetivos previstos no próprio ato constitutivo, bem como os direitos e deveres de seus associados e a estrutura orgânica por meio da qual se manifesta junto à sociedade internacional. (GUERRA, 2011, p. 30).

Referente ao conceito de integração regional, Herz e Hoffmann (2004) argumentam que seu entendimento envolve outros dois conceitos básicos: integração e região. Quanto ao último, “uma região pode ser definida por critérios econômicos, socioculturais, político-institucionais, climáticos, entre outros, mas remete necessariamente a uma localidade territorial onde essas características ocorrem” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 167). Tal localidade pode ser geograficamente contínua, ou não, e pode alterar-se ao longo do tempo, o que dificulta a delimitação das fronteiras de certas regiões. Porém, o fundamental para a compreensão, segundo as autoras, é que uma região tem sempre uma correspondência territorial.

Quanto à integração, ela pode ser entendida como um processo ao longo do qual atores inicialmente independentes se unificam, em outras palavras, se tornam parte de um todo. Tais atores envolvidos no processo podem ser classificados conforme dois critérios. Primeiro, podem ser governamentais ou não-governamentais, ou seja, representantes de governos ou da sociedade civil. Segundo, podem ser nacionais, subnacionais ou transnacionais.

A partir destes dois conceitos básicos, Herz e Hoffmann (2004, p. 168) definem integração regional como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional”. No entanto, ressalva-se que processos de integração regional podem, ou não, dar origem a organizações internacionais. Uma organização de integração regional é um resultado institucional específico de um processo de integração regional, que considera um documento básico constituinte e a criação de uma sede com secretariado permanente. Este processo de institucionalização na forma de uma organização é guiada pelos governos nacionais dos Estados.

Delimitados estes conceitos centrais é importante compreender o contexto de criação da UNASUL. Com base em Dreger (2009), desde a década de 1990, sob a administração de Fernando Henrique Cardoso, a busca pela liderança brasileira na América do Sul começa a ser construída. Elementos desta postura se percebem na mediação do conflito de Cenepa⁴⁷ entre Peru e Equador, em 1995, e na intervenção na crise política paraguaia⁴⁸, por meio do

⁴⁷ Conflito originado pela contestação de fronteira na bacia do Rio Cenepa.

⁴⁸ General Lino Oviedo tentou um golpe militar contra o Presidente Juan Carlos Wasmosy.

MERCOSUL, em 1996, impedindo um golpe militar. Neste sentido, a proposta da UNASUL estaria diretamente ligada à estratégia brasileira de construir círculos concêntricos ao redor do MERCOSUL. Iniciativas como a Área de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) reiteram essa característica da política externa brasileira que propõe a não confrontação com os EUA para atingir suas metas.

Diretamente relacionada com esta postura, a ALCA foi relegada à um segundo plano, dando-se prioridade às instituições regionais, à institucionalização e à criação de vínculos entre os países sul-americanos, principalmente através do MERCOSUL. Neste contexto o MERCOSUL celebrou acordos de livre comércio com o Chile (1995), Bolívia (1996), Venezuela, Equador e Colômbia (2004) e Peru (2005).

Porém, como aponta Gomes (2012, p. 118-120), diante dos impasses que o MERCOSUL sofria com a manutenção das assimetrias entre os países, as acusações de perda de competitividade e a desconfiança quanto à projeção de liderança regional, o bloco revelou-se enfraquecido enquanto proposta para unificar o espaço sul-americano. Semelhantemente, a CAN também não apresentava-se como um modelo ideal para a integração da região, tendo em vista que não obteve êxito em alcançar sua meta de fortalecer o comércio entre as economias da comunidade, além de enfrentar crises entre seus países-membros⁴⁹. Em suma, no começo do século XXI, o cenário estava fragmentado em diferentes arranjos de integração econômica construídos desde a década de 1960 e acuado por iniciativas externas, representadas pela ALCA. Diante disto, reforçou-se a tese de que os horizontes integracionistas não deveriam mais se concentrar no Cone Sul ou Arco Norte. Buscava-se um novo projeto político que pudesse reunir as experiências adquiridas nas instituições já desenvolvidas.

Essenciais para compreender o desenvolvimento histórico até a elaboração do Tratado Constitutivo da UNASUL são as reuniões bianuais de presidentes da América do Sul que ocorrem a partir do ano 2000 por propostas do governo brasileiro. Quanto a I Reunião dos Presidentes da América do Sul (31 de Agosto e 1º de Setembro de 2000), em Brasília, Gomes (2012, p. 121) considera que ela evidenciou que o debate regional para a construção de cooperação não teve início, inteiramente, em motivos políticos. A busca por uma agenda comum de desenvolvimento nascia da necessidade visualizada pelos países sul-americanos, em especial o Brasil, de fortalecer o comércio intra bloco a fim de alcançar condições melhores de

⁴⁹ Em desacordo com os rumos que a CAN estava tomando, principalmente quanto à sua aproximação com os EUA, a Venezuela retirou-se da organização em 2006.

negociação no plano internacional. Os líderes dos doze países sul-americanos ressaltavam a vulnerabilidade econômica frente à nova economia internacional que gerava uma queda do bem-estar social dos cidadãos. Desta forma, conclui-se que a busca de uma nova estratégia de inserção regional no sistema internacional se basearia em dois pilares: construção da região sul-americana através do processo de integração e multilateralismo como iniciativa de oposição à presença norte-americana na região.

Evento de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro represento un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de una área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido.⁵⁰ (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

Conforme o Comunicado de Brasília (2000) a aproximação entre os países sul-americanos, na busca em consolidar um espaço comum, ficou condicionada ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura, visando ao fortalecimento da integração física da região. Neste sentido, o grande resultado do encontro foi a consolidação da IIRSA. Esta última, apresenta-se como uma iniciativa regional concentrada na geração de infraestrutura e logística para aprimorar a articulação de um território que possui historicamente a característica de ser descontínuo. Através de Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e Processos Setoriais de Integração (PSI) a meta é unir os espaços regionais, delimitados por critérios técnicos, econômicos, sociais e ambientais aprovados pelos Estados sul-americanos a partir de análises conjunturais. Gomes (2012) resume o legado da I Reunião dos Presidentes Sul-Americanos:

Portanto, mais do que uma proposta de criar mecanismos regionais de incentivo ao comércio, algo que já era praxe nos encontros da região desde a década de 60, mais do que criar mecanismos de segurança regional vinculados aos desdobramentos do crime organizado, principalmente do narcotráfico, e mais do que estabelecer um contraponto para a ingerência norte-americana nestes trabalhos, visualiza-se naquele momento o início de um diálogo regional. A partir de uma conjuntura econômico-comercial em crise, fomentou-se a necessidade de construir uma agenda autônoma comum de desenvolvimento, cuja ideia de estruturação do comércio regional se relacionasse com os avanços da integração física, energética e de telecomunicações, e não somente com a maior flexibilização comercial. (GOMES; 2012, p. 123).

⁵⁰ “Evento de carácter histórico e pioneiro na região, o encontro representou um importante estímulo para organização de nossa convivência no espaço comum sul-americano e para seguir apoiando, na América do Sul, a configuração de uma área singular de democracia, paz, cooperação solidária, integração e desenvolvimento econômico e social compartilhado” (tradução nossa).

Na II Reunião dos Presidentes da América do Sul (26 e 27 de Julho de 2002), em Guayaquil, o espaço regional apresentava-se mais fortalecido. Segundo Gomes (2012, p. 126), “havia uma atmosfera mais solidária entre os países da região justificada, principalmente, pelo projeto da IIRSA”. Assim, enquanto no primeiro encontro no Brasil a justificativa era de promover um espaço regional mais integrado no campo econômico-comercial que proporcionasse uma autonomia decisória e promovesse sua ampliação, que resultou na criação de uma iniciativa para o desenvolvimento da infraestrutura da região, no segundo encontro o tema central foi dar continuidade às propostas da IIRSA. Esta reunião no Equador ocorreu sem uma agenda formal de trabalho, o que permitiu aos países abordarem os temas que mais desejassem. Assim, dois temas foram centrais no debate: a questão energética prevista nos trabalhos da IIRSA e a questão da segurança regional. Quanto ao primeiro, o que observou-se foi a necessidade de dar continuidade à agenda do primeiro encontro em Brasília, dando-se enfoque à urgência em atenuar a vulnerabilidade dos países e à necessidade de fortalecer o espaço regional comum por meio da intensificação da cooperação. Neste sentido,

Los Presidentes reiteraron su voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano y en este sentido reafirmaron el conjunto de postulados que se han establecido en las distintas Cumbres Presidenciales que han celebrado, particularmente en la I Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el año 2000.⁵¹ (CONSENSO DE GUAYAQUIL, 2002).

Quanto ao tema da segurança regional, sob o temor quanto às consequências políticas internacionais decorrentes dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 aos EUA (10 meses antes da II Reunião dos Presidentes Sul-Americanos), os líderes dos doze países evidenciaram a necessidade de construir um espaço sul-americano solidário na área da segurança. Essa postura foi uma reação à forte pressão norte-americana em decorrência da política da GWT, formalizada após os ataques. Neste quadro, os Estados sul-americanos procuraram construir um espaço solidário que garantisse a segurança cidadã ameaçada principalmente pelo tráfico de drogas e o terrorismo, segundo o entendimento dos líderes da região. Como resultado do debate destes aspectos se formalizou a Declaração de Zona de Paz Sul-Americana. Tal fato reforçou o objetivo de estabelecer um mecanismo de concertação

⁵¹ “Os Presidentes reiteraram sua vontade de seguir impulsionando ações de coordenação e cooperação com vistas a conformação de um espaço comum sul-americano e neste sentido reafirmaram o conjunto de postulados que se estabeleceram nas distintas Cúpulas Presidenciais que haviam celebrado, particularmente na I Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no ano 2000” (tradução nossa).

política capaz de facilitar a coordenação e criação de medidas de confiança mútua em detrimento de conflitos.

Assim, ao término da II Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, a conferência mostrou-se, substancialmente, como uma extensão do primeiro encontro presidencial, definindo com mais intensidade as linhas do processo de integração que estava sendo desenhado na região. Havia claramente um avanço no âmbito da busca pelo desenvolvimento infraestrutural que, em contrapartida, impulsionaria o desenvolvimento econômico-comercial regional; e, para que isso ocorresse de forma integrada, seria necessário manter e aprofundar o espaço de cooperação sul-americano. Foi exatamente isso que esses encontros buscaram. A partir do Comunicado de Brasília em 2000 e do Consenso de Guayaquil em 2002, tem-se claramente um compromisso político de trabalhar na construção deste espaço de cooperação. Enfatizou-se, ademais, a concepção de um ambiente mais justo e solidário, com respeito aos valores democráticos, aos direitos humanos e a reafirmação do princípio pacifista da região. (GOMES, 2012, p. 128).

A III Reunião dos Presidentes (entre 7 e 9 de Dezembro) ocorreu no Peru, em 2004, e marcou a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), através da Declaração de Cuzco. Como tema principal desta última estava o papel central do MERCOSUL, CAN, ALADI e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) na conformação de uma América do Sul integrada. Como Gomes (2012, p. 129) aponta, visualizou-se nesta conferência um discurso regional comum, no sentido de contribuir para uma integração regional política que superasse o modelo econômico-comercial liberal, fortalecesse uma identidade regional e consolidasse a cooperação e a solidariedade como forma de impulsionar o crescimento econômico. A Declaração de Cuzco (2004) se manifestou claramente na busca pela identidade regional ao somar na agenda do processo de integração os valores históricos e solidários dos países da região. Neste quadro, buscou-se resgatar o pensamento político e filosófico da região, o qual, segundo os líderes sul-americanos, se encontravam na solidariedade, liberdade, justiça social e na integridade territorial. A CASA reiterava que uma unidade regional deveria promover mais do que iniciativas de desenvolvimento econômico sustentável, teria que ser capaz de promover a equidade regional, a inclusão social e, principalmente, garantir espaços democráticos de participação cidadã e governabilidade. Em síntese:

O escopo integracionista comercialista agora não mais era compreendido como ideal. A proposta de oferecer uma resposta regional à política internacional presente neste modelo antigo de integração liberal, que impulsionava a maior abertura econômica e redução da participação do Estado no processo, foi substituída pela busca da convergência dos reais interesses da região. Buscou-se o fortalecimento do diálogo político, tendo como pilares: a integração física, econômica e política, com a finalidade de romper com assimetrias econômicas e infraestruturais da região,

solucionar os problemas de segurança, do baixo desenvolvimento social e da restrita participação democrática cidadã. (GOMES, 2012, p. 133).

A partir de então iniciam-se os encontros dos Chefes de Estado da CASA, que trouxeram como temas centrais de sua agenda a diminuição das assimetrias entre os Estados-membros e a aproximação com outras regiões como África e Oriente Médio. Em 2007, após sugestão da Venezuela, altera-se o nome de CASA para UNASUL e se define a cidade de Quito para sediar a secretaria permanente. Em 23 de Maio de 2008 é assinado o tratado constitutivo da nova organização, o qual tem ratificação completa por seus participantes em Agosto de 2011⁵².

Outro ponto relevante para compreender a criação da UNASUL é observar como os Estados sul-americanos dialogam com tal projeto. Neste caso, Bruno (2010, p. 38-40) expõe como os países se relacionam com a criação desta organização. Ao começar pela Argentina, o autor discorre que depois de sua crise em 2001, o país consolidou o poder do Estado e apostou fortemente na integração regional. No entanto, seu governo é demasiado concentrado e a política externa depende em grande medida da participação direta de sua Presidente. Conseqüentemente, o que observa-se é que mesmo a Argentina apoiando o processo de integração regional parece não assumir um papel relevante na formação do mesmo. Flandes, Nolte e Wehner (2011) argumentam que para a Argentina, a UNASUL surge como uma forma de manter sua presença como poder equilibrador do Brasil e seguir como um sócio privilegiado na agenda de política externa deste último.

Quanto à Bolívia, ressalta-se a experiência indigenista de Evo Morales que é de extrema importância em um país marcado pela dominação de uma minoria branca. Segundo Bruno (2010), a situação do país é complexa porque há uma falta de experiência governamental que gera a adoção de medidas maximalistas e também não parece haver uma clara compreensão da gravidade estratégica do problema do narcotráfico. Tal conjuntura torna essencial que os outros membros da UNASUL estejam atentos conjuntamente com este país para neutralizar os levantes separatistas, o que se discutirá com maior clareza na abordagem sobre a Crise Boliviana de 2008 na sequência deste texto.

Sobre o Brasil, antes de qualquer explanação é relevante destacar que é o país que ocupa o cargo de liderança regional. Sua política externa está comprometida com o processo de integração regional, visto este último tanto como um fator de estabilidade para a região, como

⁵² Consultar Anexo 3.

importante para a projeção do país no sistema internacional. Além de sua atuação em foros multilaterais e participação em outros grupos como o BRICS, a sua disparidade quanto à recursos (tamanho do território, economia, recursos, população) faz com que o Brasil se reverta no ponto chave para o avanço do processo.

O Chile, conforme Bruno (2010), é um país pequeno e eficiente, que conta com uma variedade limitada de produtos de exportação e pautou sua política em firmar tratados de livre comércio generalizados para concretizar seu modelo. Levando em consideração tal comportamento, o aprofundamento das relações com os demais países se torna difícil, especialmente no âmbito econômico. Cabe trabalhar para o modelo da UNASUL intensificar suas relações em áreas como agenda política e projetos de infraestrutura. Para Flandes, Nolte e Wehner (2011), o Chile vê com certa distância os projetos de integração regional e os percebe como um eixo complementar da integração bilateral. Neste sentido, o país busca ter uma relação pragmática com os EUA em todos os âmbitos diplomáticos, incluindo questões de defesa e segurança. Por fim, o Chile vê na liderança brasileira uma forma de contrapor a visão proposta por Hugo Chávez para o processo de integração sul-americano, baseado em uma retórica anti-imperialista.

A Colômbia apresenta-se como a situação mais complicada para o projeto de integração regional. Como abordado no subcapítulo 3.3 possui em seu território forças insurgentes como as FARC e AUC, além de seu problema crônico com o narcotráfico que gera um *spillover* de instabilidade nos seus países vizinhos. Apresenta-se também como o maior aliado dos EUA na região e junto com este desenvolve medidas como o Plano Colômbia. Assim, Bruno (2010) considera que os demais países deveriam fazer um esforço para que a Colômbia tenha uma inclusão ativa, procurando moderar as tensões geradas em seus vizinhos e entrando em conformidade com uma visão de segurança e defesa próprias da região. De acordo com Flandes, Nolte e Wehner (2011) “[...] por motivos de seguridad y de distancia ideológica con Ecuador y Venezuela, Colombia busca prevenir un entrampamiento exclusivo en la Unasur, donde puede verse disminuido frente a amenazas y conflictos con Venezuela y Ecuador”⁵³.

Quanto ao Equador, nota-se neste Estado um sério problema estrutural porque depende do preço do petróleo e das remessas do estrangeiro em uma economia dolarizada. O presidente Rafael Correa frequentemente sucumbe a um discurso populista e quanto aos processos de

⁵³ “Por motivos de segurança e distância ideológica com Equador e Venezuela, Colômbia busca prevenir um aprisionamento exclusivo na UNASUL, onde pode ver-se diminuído frente a ameaças e conflitos com Venezuela e Equador” (tradução nossa).

integração aderiu a iniciativa da ALBA, permanecendo membro da CAN. A UNASUL surge como um novo fôlego para o país integrar-se regionalmente, para além das outras organizações que embora gerem alguns resultados comerciais razoáveis não foram capazes de estabelecer um projeto político comum entre seus membros. O Paraguai também apresenta-se como um Estado que carrega problemas crônicos em seu âmbito doméstico. Sua sociedade é pouco transparente e suas constantes crises políticas levaram repetidas vezes ao uso da Cláusula Democrática do MERCOSUL. No âmbito da UNASUL faz com que se considerem medidas para compatibilizar as assimetrias entre seus membros além de uma busca pela solidificação de seu sistema político.

O Peru apresenta-se em um contexto de superação de crises institucionais frequentes em seu território. No entanto, quanto a sua política externa, possui uma postura ambígua. Firmou um tratado de livre comércio com os EUA mesmo com a forte oposição de organizações camponesas. Assemelha-se ao Chile, considerando o processo de integração regional como um complemento às relações bilaterais. Quanto ao Uruguai, Bruno (2010, p. 39) faz a seguinte observação sobre seu comportamento: “No está muy claro si quiere ser la Suiza de la región (por la importancia de su sistema bancario como refugio de capitales) o Bélgica (con el objetivo de convertirse en la sede administrativa de las estructuras supranacionales)”⁵⁴. Mesmo sendo um Estado pequeno territorialmente, sua posição estratégica entre Argentina e Brasil torna necessário que possua uma postura ativa no processo de integração. Assim como o Paraguai, reitera a necessidade de um diálogo acerca das assimetrias do bloco.

Quanto à Venezuela, trata-se de outro ponto delicado para o avanço do processo de integração sul-americano. Chávez imprimiu uma nova visão sobre a integração sul-americana, através de um discurso anti-imperialista e uma política de cooperação baseada nos altos preços do petróleo no mercado internacional. A ALBA é o símbolo dessa nova visão venezuelana, e segundo Bruno (2010), este país se apresenta como uma peça fundamental para o desenvolvimento de programas de complementação energética em longo prazo. Por fim, Guiana e Suriname, ambos membros do CARICOM, “[...] veem na UNASUL, assim, a primeira oportunidade de maior envolvimento político e econômico com a América do Sul, continente com o qual compartilham fronteiras terrestres e, conseqüentemente, desafios” (MEUNIER; MEDEIROS, 2013, p. 683).

⁵⁴ “Não está muito claro se quer ser a Suíça da região (pela importância de seu sistema bancário como refúgio de capitais) ou Bélgica (com objetivo de tornar-se sede administrativa das estruturas supranacionais)” (tradução nossa).

Resultado de um processo histórico e da soma das diferenciadas conjunturas dos doze Estados-membros acima apresentadas, no dia 28 de maio de 2008 é firmado o Tratado Constitutivo da UNASUL em Brasília. Em seu preâmbulo já é possível encontrar algumas das principais características da nova organização. Primeiramente é exposta a sua determinação:

[...] construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra-estrutura, para contribuir para o fortalecimento da América Latina e Caribe. (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008).

Posteriormente é exposta a visão sobre integração que deve pautar as relações entre os Estados-membros da nova organização. Nesta perspectiva, entende-se que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem estar do povo sul-americano, como também para contribuir na resolução de problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e desigualdade social persistentes. Também é vista como um passo decisivo em direção ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para construir um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual impere a soberania dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa.

Deste modo, os princípios basilares da integração sul-americana devem ser:

[...] irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia; participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável. (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008).

A partir destes princípios, a construção da integração sul-americana deve ser lograda através de um processo inovador que considere todas as conquistas e avanços realizados pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência do Chile, Guiana e Suriname, ultrapassando a simples convergência destes processos. Tal construção, devido ao seu caráter ambicioso, deverá ser flexível e gradual em sua implementação, permitindo que cada Estado possa assumir compromissos de acordo com sua realidade. Por fim, se estabelece que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito aos direitos humanos são condições essenciais para a formação de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o aprofundamento dos processos de integração entre seus Estados-membros.

Com esta apresentação sobre as inspirações, princípios e como deve ocorrer o processo de integração através da UNASUL, os Estados-membros definem o objetivo geral da organização:

A União das Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008, Artigo 2).

O Tratado contém 21 objetivos específicos, os quais não cabem enumerar completamente neste trabalho, mas ressaltar que formam uma ampla agenda de atividades em variados setores. São contempladas as áreas: política, social, energética, de infraestrutura, financeira, ambiental, econômica, comercial, tecnológica, cultural, de segurança e defesa. Como tema central deste trabalho cabe identificar quais são os objetivos que fazem referência aos eixos de defesa e segurança, mas também alguns que não se encontram nessa qualificação e acabam influenciando a agenda de segurança sul-americana.

Desta forma, entre os objetivos específicos que influenciam nas questões de segurança se podem destacar dois: “a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados-membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional” (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008, Art. 3) e “g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção de catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática” (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008, Art. 3). Objetivos específicos que se relacionam diretamente com a temática de segurança, por sua vez, são:

q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado internacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem; (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008, Art. 3).

Também, com base no Tratado Constitutivo da UNASUL (2008, Art. 3), tem-se, “r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL”, “s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa”, “t) a cooperação para

o fortalecimento da segurança cidadã” e “u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação”.

Quanto à estrutura da organização⁵⁵, o Tratado Constitutivo delimita que os órgãos da UNASUL são: 1) o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; 2) o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; 3) o Conselho de Delegadas e Delegados; e 4) a Secretaria Geral. Sobre o desenvolvimento da institucionalidade, o Artigo 5 discorre que:

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes. Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso. (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008, Art. 5).

Importante dentro desta perspectiva é o Artigo 12 que discorre sobre a Aprovação da Normativa. Segundo este, as decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas com o quórum de ao menos três quartos (3/4) dos Estados-membros e toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso. Ainda neste quadro, “os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos” (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008, Art. 12). Como observa Dreger (2009), na medida que instituições e programas ligados à UNASUL são aprovados, os Estados podem participar como observadores ou, então, absterem-se de participar. Esta mesma postura vale para as normas aprovadas pela organização, que podem ter sua adoção total ou parcial. Assim, a versatilidade surge como uma característica desta nova iniciativa. A substituição do modelo de decisão por consenso por um sistema de maioria poderia incorrer no não cumprimento das normativas e consequente esvaziamento do órgão. Em síntese, esta versatilidade é uma necessidade diante da diversidade de interesses dos países da região. Porém, mesmo com o reconhecimento da necessidade desta flexibilização, duas questões são pertinentes neste processo de internalização das normas:

⁵⁵ Consultar Anexo 4.

Em primeiro lugar, subordinando a eficácia das normas à internalização pelos países, se estabelece um limbo jurídico, não havendo previsão para a entrada em vigor de tais normas. Em segundo lugar, questões como o nível de independência dos parlamentos em relação ao executivo – o que poderia colocar a entrada em vigor das normativas dependente dos interesses de um Estado, ou, então, a dificuldade de internalização face a interpretações de inconstitucionalidade são mecanismos que obstruem o processo decisório. (DREGER, 2009, p. 50).

O diálogo político é abordado no Artigo 14 do Tratado e infere que a concertação política entre os Estados-membros da UNASUL deverá ser um fator de harmonia e respeito mútuo que possibilite a estabilidade regional e garanta a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos. Nesse sentido, os países deverão reforçar a prática de construção de consensos no tocante aos temas centrais da agenda internacional e promover iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.

Por fim, de especial relevância à temática deste trabalho, o Artigo 21 discorre sobre a solução de controvérsias. Para tal, “as controvérsias que puderem surgir entre Estados Partes a respeito da interpretação ou aplicação das disposições do presente Tratado Constitutivo serão resolvidas mediante negociações diretas” (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL, 2008, Art. 21). Caso não se alcance uma solução mediante à negociação direta, os Estados Partes deverão submeter a controvérsia à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados, o qual, dentro de sessenta dias a partir de seu recebimento, deverá formular as recomendações pertinentes para a solução. Se o caso ainda não for solucionado, esta última instância deverá elevar a controvérsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, onde será considerada na reunião seguinte. Quanto a este mecanismo, como reconhece Dreger (2009), os Estados não ficam vinculados à sua utilização para a solução de contendas. Também não existe a previsão de obrigatoriedade das decisões nos Estados, o que acaba por limitar sua efetividade. Portanto, observa-se que a integração no plano formal e no plano informal encontram-se em descompasso.

Finalizada esta abordagem histórica e jurídica da UNASUL, cabe observar quais as interpretações sobre a sua atuação, desafios e perspectivas. Dentro desta lógica, Barnabé (2011, p. 40) identifica que a heterogeneidade de posicionamentos políticos configura-se como o primeiro desafio para o processo de aprofundamento institucional da integração na região. Para o autor podem ser definidos três grupos distintos para analisar a América do Sul. O primeiro grupo recebe a nomenclatura de Transformadores e é composto por Venezuela, Bolívia e Equador. Caracteriza-se pela sua crítica ao neoliberalismo, propostas com ênfase econômica

social de tipo neo-estruturalista radical e a formulação de uma doutrina neossocialista, conhecida como socialismo do século XXI. Em termos práticos, são Estados voltados para o latino-americanismo, buscando autonomia, unidade e integração da região. Nesta lógica, defendem a institucionalização da ALBA.

O segundo grupo é formado pelos Reformadores, os quais partilham das críticas feitas pelos Transformadores ao pan-americanismo, porém assumem uma posição anti-neoliberal menos radical. Seus integrantes são Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Quanto à atuação política, estes Estados mantêm algumas premissas do Consenso de Washington na atualidade (abertura comercial, controle inflacionário, estabilização da moeda, controle do déficit público), mas reformam o modelo e voltam-se para a elaboração de projetos de inclusão social, redefinindo a importância do papel do Estado e do interesse nacional. Este grupo se enquadraria como um caminho do meio, que contempla mudanças parciais com a manutenção de aspectos do modelo neoliberal.

Finalmente, o terceiro grupo é composto pelos Modernizadores. Na América do Sul, o representante deste modelo é o Chile. Este Estado não se enquadra nos dois grupos anteriores, pois segue propostas pró-Consenso de Washington. Não trata-se de uma adoção unilateral de todos preceitos, mas de alguns que formam o denominado por este país de Neoliberalismo Suave. Neste quadro, o país mantêm sua opção por acordos bilaterais e trilaterais, principalmente com os EUA, deixando o processo de integração regional em segundo plano. Quanto aos outros Estados que não foram listados nestes grupos, Colômbia e Peru apresentam posições frequentemente alinhadas com os EUA, podendo ser enquadrados no limite entre os Estados Reformadores e Modernizadores. Guiana e Suriname, por sua vez, apresentam um comportamento mais voltado para o Caribe e suas ex-metrópoles com baixa conexão com os países da América do Sul. Suas participações na UNASUL surgem como uma primeira oportunidade de maior envolvimento com a região. Desta forma, conclui-se que:

Por si só, essa heterogeneidade, ou seja, as diferentes posturas assumidas pelos governos da América do Sul com relação ao neoliberalismo, sua continuidade ou a busca de recuperação, mostra a dificuldade em articular interesses e valores comuns, indispensáveis para o avanço da integração política. (BARNABÉ, 2001, p. 41).

Interligadas à heterogeneidade, Barnabé (2011) apresenta outros desafios para a consolidação da UNASUL. Primeiramente, há que se questionar qual o modelo de integração que os países da América do Sul desejam. Dentro deste prisma, uma das opções que pode-se

considerar é o modelo do MERCOSUL que configura-se como um regionalismo aberto, visando o fortalecimento da região e dos seus Estados-membros para uma inserção mais ativa no cenário mundial marcadamente competitivo. Também deve-se levar em consideração a proposta da ALBA apresentada pelo ex-Presidente Chávez, com seu discurso claramente antiliberal. No âmbito prático, a UNASUL tende a guiar-se mais próxima do modelo do MERCOSUL, com propostas voltadas para uma maior e melhor inserção dos países sul-americanos no mercado global ao contrário de um bloco de enfrentamento e marcadamente protecionista como preconizava o ex-Presidente venezuelano.

Outro ponto que pode representar um entrave ao avanço do processo de integração na América do Sul é a liderança do Brasil. Como aponta Barnabé (2011), apesar da UNASUL estar organizada no formato intergovernamental (cada país possui um voto e direito à veto), em arranjos dessa natureza os interesses dos países mais fortes tendem a prevalecer em detrimento dos mais fracos. No cenário sul-americano, o Brasil é o único país que apresenta reais intenções e capacidade em busca de projeção global. Reforçam este argumento sua meta em tornar-se uma potência regional, um mediador de conflitos internacionais e alcançar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Sobre esta perspectiva, Gomes (2012, p. 192) argumenta que o Brasil “[...] desperta desconfiança e é hostilizado principalmente por ser uma liderança regional que vincula a estratégia do interesse nacional ao espaço regional tornando-o catapulta de sua inserção internacional”. Porém, reitera que o país tem uma importante contribuição a ser feita à UNASUL, não apenas ofertando maiores recursos financeiros e legitimando a institucionalização dos processos, mas também pela sua projeção fora do espaço regional, o que proporciona maior legitimidade ao bloco. Sobre este quadro:

A grosso modo. En los países revisionistas (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela), las políticas externas perdieron autonomía, siendo casi completamente subordinadas a razones y objetivos de política doméstica. Las relaciones con Brasil no escaparon a esta regla y tales países ven con buenos ojos iniciativas brasileñas para la región cuyo contenido sea esencialmente político (UNASUR, por ejemplo) e cuyo contenido económico indique un distanciamiento frente a mecanismos y regímenes internacionales de regulación, apuntando a la idea de “autonomía regional” o permitiendo una lectura “anti-hegemónica” (Banco del Sur, por ejemplo). (...) Países cuyas políticas económicas externas siguieron las directrices de liberalización adoptadas en los 90 (Chile, Colombia, Perú) tienen posturas menos entusiasmadas en relación a las iniciativas políticas regionales de Brasil – a pesar de la reacción altamente positiva del gobierno Bachelet, en Chile, a la propuesta de creación de UNASUR – y enfocan sus intereses y objetivos en la dimensión económica de la relación. (...) Pese al hecho de haber tenido gobiernos de izquierda en los últimos años, Uruguay y Paraguay tienen agendas de intereses frente a Brasil que en mucho se aproximan a las de Perú y Colombia. Pero sus intereses en la relación bilateral integran la dimensión “vecindad geográfica”, lo que agrega a esta agenda temas específicos, inclusive con algún potencial de generación de conflictos con Brasil (véase el caso de

los royalties de Itaipu).⁵⁶ (VEIGA; RIOS, 2011, p. 236-238 apud GOMES, 2012, p. 99-100).

Outro desafio político que faz parte da UNASUL é a opção pela América do Sul e não pela América Latina, região contemplada pela extinta ALALC e pela ALADI. Sobre este tema cabe apresentar as considerações Bandeira:

América Latina es un concepto muy vago. No corresponde siquiera a la realidad de la Región, donde hay numerosas poblaciones indígenas, como en Bolivia, Perú y Ecuador, así como en Guatemala, México y otros países. Además es la geografía que en gran medida determina y condiciona la política y la cultura. Y México y la América Central, quieran o no, están en la órbita de gravitación de Estados Unidos.⁵⁷ (BANDEIRA, 2008).

Conforme Gomes (2012), embora a UNASUL possua um potencial geoestratégico relevante, os principais problemas da região contribuem para que o processo de integração não se aprofunde. Entre estes, o mais relevante é o alto índice de assimetria na área político-social e econômica (QUADRO 3). Logo, o grande desafio é transformar esta aproximação de vontade políticas em medidas regionais efetivas para o desenvolvimento comum e redução das assimetrias.

⁵⁶ “A grosso modo. Nos países revisionistas (Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela), as políticas externas perderam autonomia, sendo quase completamente subordinadas a razões e objetivos de política doméstica. As relações com o Brasil não escaparam desta regra e tais países veem com bons olhos iniciativas brasileiras para a região cujo conteúdo seja essencialmente político (UNASUL, por exemplo) e cujo conteúdo econômico indique um distanciamento em relação a mecanismo e regimes internacionais de regulação, apontando para a ideia “autonomia regional” ou permitindo uma leitura “anti-hegemônica” (Banco do Sul, por exemplo). (...) Países cujas políticas econômicas externas seguiram as diretrizes de liberalização adotadas nos anos 90 (Chile, Colômbia, Peru) tem posturas menos entusiasmadas em relação as iniciativas políticas regionais do Brasil – apesar da reação altamente positiva do governo Bachelet, no Chile à proposta de criação da UNASUL – e enfocam seus interesses e objetivos na dimensão econômica da relação. (...) Levando-se em conta o fato de ter governos de esquerda nos últimos anos, Uruguai e Paraguai tem agendas de interesses em relação ao Brasil que em muito se aproximam das de Peru e Colômbia. Mas seus interesses na relação bilateral integram a dimensão de “vizinhança geográfica”, o que agrega a esta agenda temas específicos, inclusive com algum potencial de geração de conflitos com o Brasil (veja-se o caso dos royalties de Itaipu)” (tradução nossa).

⁵⁷ “América Latina é um conceito muito vago. Não corresponde sequer a realidade da região, onde há numerosas populações indígenas, como na Bolívia, Peru e Equador, assim como na Guatemala, México e outros países. Ademais é a geografia que em grande medida determina e condiciona a política e a cultura. E México e América Central, queiram ou não, estão na órbita de gravitação dos Estados Unidos” (tradução nossa).

QUADRO 3 – PRINCIPAIS INDICADORES DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS

SUPERFICIE, POBLACIÓN, PIB Y EXPORTACIONES - 2007

	SUPERFICIE Miles de Km ²		POBLACIÓN 2007 Millones hab.		PIB Millones US\$ corrientes		EXPORTACIONES Millones US\$ corrientes	
SUDAMÉRICA	17 658	100%	383	100,0%	2 348 953	100%	453 143	100%
Argentina	2 777	16%	39,4	10,3%	260 140	11%	55 934	12%
Brasil	8 457	48%	192,6	50,2%	1 313 590	56%	160 619	35%
Paraguay	407	2%	6,5	1,7%	10 870	0%	3 374	1%
Uruguay	178	1%	3,5	0,9%	22 951	1%	4 496	1%
MERCOSUR	11 819	67%	242	63,1%	1 607 551	68%	224 423	50%
Chile	757	4%	16,6	4,3%	163 792	7%	67 644	15%
Venezuela	906	5%	27,5	7,2%	236 390	10%	83 130	18%
Bolivia	1 099	6%	9,8	2,6%	13 192	1%	4 814	1%
Colombia	1 142	6%	43,9	11,4%	171 607	7%	29 987	7%
Ecuador	272	2%	13,6	3,5%	44 184	2%	13 649	3%
Perú	1 285	7%	28,8	7,5%	109 069	5%	27 857	6%
COMUNIDAD ANDINA	3 798	22%	96	25,1%	338 052	14%	76 307	17%
Guyana	215	1%	0,8	0,2%	934	0,0%	681	0,2%
Surinam	163	1%	0,5	0,1%	2 234	0,1%	960	0,2%
GUYANA Y SURINAM	378	2%	1,2	0,3%	3 168	0,1%	1 641	0,4%

Fonte: Grupo de Estadística SG/CAN. (2008).

Barnabé (2011) discorre também sobre quais seriam os interesses comuns que interligam os Estados-membros da UNASUL e poderiam ser fundamentais para o sucesso deste processo de integração. Nesta perspectiva, uma primeira visão gira em torno dos interesses dos Estados sul-americanos em resolver algumas questões que envolvem, estritamente, esses países em um âmbito regional, sem interferências externas. Em outras palavras, seria retirar estas questões da alçada da OEA, debatê-las e resolvê-las no quadro da UNASUL. As decisões da OEA, devido à sua abrangência, resultam em medidas que frequentemente não se aproximam dos interesses sul-americanos. Neste contexto, percebe-se a necessidade de uma maior autonomia da região em relação aos EUA. Em contraponto, como já fora exposto no decorrer do trabalho, o engavetamento da proposta da ALCA, em 2005, levou à uma alteração na estratégia estadunidense para a região. A opção voltou-se para os Tratados Bilaterais de Comércio e como resultado dessa nova dinâmica surge o enfraquecimento dos esforços e dos interesses dos países com relação à integração regional.

Outra peça fundamental que pode proporcionar o concerto na região é a necessidade contínua de fortalecimento dos países para uma inserção mais segura e com maior grau de competitividade no sistema internacional. Assim, o regionalismo, ao fortalecer a atuação dos Estados nacionais, “[...] pode constituir-se enquanto uma opção regional alternativa e não simplesmente resultado de uma imposição da globalização com o objetivo de atender os ditames dos países centrais” (BARNABÉ, 2011, p. 45). Em síntese, a UNASUL deveria constituir-se como espaço intermediário entre as pressões dos órgãos internacionais do complexo cenário internacional e as necessidades internas de seus Estados-membros.

Quanto ao processo de institucionalização, Gomes (2012) observa que os caminhos seguidos pela UNASUL denotam a vontade de construir uma integração política para a região, principalmente quando se observa o comportamento dos líderes sul-americanos em criar os Conselhos e grupos de trabalho. Os Estados da América do Sul parecem convergir que, diante dos problemas político-sociais e da assimetria regional, a maneira mais eficiente de coordenar e potencializar os esforços, seria através da criação de uma série de órgãos que tratariam de agendas específicas. Portanto,

[...] os Conselhos de trabalho da UNASUL surgem da necessidade visualizada pela região de promover ações que identificassem problemas comuns e apresentassem soluções coletivas. Desde o início, fica evidente a não casualidade dos chefes de Estado quanto à opção por trabalhar em sistema de cooperação para o desenvolvimento de políticas públicas regionais, principalmente em setores tão sensíveis e de grande impacto socioeconômicos. (GOMES, 2012, p. 156).

Conclui-se, então, que os Conselhos no âmbito da UNASUL foram criados a partir de uma demanda da própria organização para trabalhar com a multidisciplinariedade que o seu modelo requer. Neste sentido, a organização tem procurado acomodar os assuntos de políticas públicas como temas centrais da agenda organizacional e, levando-se em conta seu caráter intergovernamental, a importância dos Conselhos se deve ao seu papel de aproximação do Estado e da organização em torno da demanda social. Os Conselhos surgem para fomentar o diálogo político regional em instâncias menos executivas e os grupos de trabalho criados no âmbito de cada um destes integram-se com os respectivos órgãos nacionais de cada Estado-membro. Assim, “[...] o tratado da UNASUL, mais do que construir estruturas rígidas, busca fomentar os canais, os mecanismos e os espaços de informação, de consulta e de monitoramento do desenvolvimento regional” (GOMES, 2012, p. 155). Nesta perspectiva, Dreger (2009) interpreta que os organismos criados pela UNASUL possuem uma tendência a regionalizar

setores anteriormente sob a égide de regimes internacionais. Por exemplo, o Banco do Sul⁵⁸ busca sobrepujar a influência do FMI, Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) através de uma lógica diferente, que dá o mesmo poder de voto a todos os membros.

Assim, para Gomes (2012, p. 189), embora não se possa argumentar que a integração na América do Sul tenha perdido a essencialidade e o caráter nacionalista e intergovernamental que se fez presente desde a década de 1950 e não apresente grandes diferenças quanto ao seu comportamento reativo, a construção da UNASUL se afirma dentro do paradigma regional como um marco, essencialmente porque busca consolidar uma integração política regional. Nesta linha, estruturar, mesmo por processos intergovernamentais, um arranjo ligado a aspectos políticos com o desenvolvimento de um leque institucional com grande diversidade de áreas de trabalho modifica a característica mercantilista das propostas das décadas anteriores e demonstra ao cenário internacional que o espaço sul-americano entende que um processo de integração vai além de interesses econômicos. É, sobretudo, por esta nova abordagem que a UNASUL se apresenta como uma etapa diferenciada. Porém, ao se analisar o processo de construção da organização é notável a presença de graus diferenciados de comprometimento com o bloco. Neste sentido,

Os avanços e retrocessos, decorrentes principalmente das assimetrias dos modelos políticos nacionais, impõem grandes impactos na concertação dos objetivos comuns e requerem dos Estados nacionais, uma vez que estes são os únicos atores dentro do processo, políticas mais endógenas ao bloco, principalmente no que se refere a assegurar normas e procedimentos dentro do espaço em uma estrutura institucional consolidada, a fim de evitar a ampliação de políticas unilaterais para impulsionar o desenvolvimento regional. (GOMES, 2012, p. 189).

Portanto, sobre sua institucionalização, Gomes (2012) argumenta que a UNASUL exige uma multidimensionalidade institucional que ainda não se apresenta próxima de ser consolidada, pois como tradicionalmente ocorre em processos integracionistas cuja base é intergovernamental, o compartilhamento da soberania inibe o avanço na direção de uma estrutura institucional supranacional. Na visão dos Estados, a ampliação da institucionalidade de um processo integracionista através de mecanismos supranacionais limita a governança nacional e cria empecilhos para a atuação do Estado no sistema internacional.

⁵⁸ Fundo monetário e organização de empréstimos da UNASUL.

Ventura e Baraldi (2008) argumentam que a esfinge da UNASUL reúne qualidades e gera resistências. Primeiro, convergindo com o exposto por Gomes (2012), rompe a tradição comercial dos acordos subcontinentais, formando um âmbito de integração política que engloba a energia, infraestrutura, segurança e cidadania. Porém, ao fazê-lo justapõem-se aos processos de integração regional preexistentes, causando um esvaziamento de iniciativas como o MERCOSUL e CAN. Relacionada a este esvaziamento proposto pelas autoras, Dreger (2009) discorre que a viabilidade da integração econômica é questionável. Para o autor, se internamente o MERCOSUL tem problemas entre seus membros (protecionismo argentino e assimetria em relação aos sócios menores) e a CAN também (falta de vontade política, baixo desenvolvimento, vulnerabilidade externa), uma aproximação entre as duas organizações não determinaria resultados efetivos. A liberalização comercial inter-blocos necessitaria primeiramente da resolução de problemas internos dos dois órgãos, o que não há previsão de acontecer. O alto grau de desenvolvimento do mercado brasileiro, comparado aos demais da região, também faz da integração econômica um processo complexo.

Concluídas as observações sobre os desafios e perspectivas sobre o processo de institucionalização da UNASUL, faz-se necessário uma análise quanto às medidas práticas desta organização. Flandes, Nolte e Wehner (2011) analisam a atuação da UNASUL em quatro crises na América do Sul após a instituição desta organização. A primeira delas é a Crise Boliviana, na qual este país viveu uma crise institucional em Setembro de 2008. Como observa Dreger (2009), as divergências institucionais, étnicas e políticas na Bolívia se arrastavam desde a eleição de Evo Morales, mas se intensificaram em Dezembro de 2007, quando a Assembleia Constituinte aprovou o texto de uma nova Constituição durante uma sessão especial. O novo texto concedia poderes aos grupos indígenas do Estado, que representam a maioria da população. Também continha propostas para limitar a posse de terras e promover a reforma agrária, o que desagradou as elites ligadas à exploração energética. As províncias de Santa Cruz, Beni, Pando e Tajira deram início ao movimento separatista e declararam-se autônomas do governo central.

A UNASUL, através de Michelle Bachelet, que exercia a presidência *pro tempore* da organização, convocou o organismo para buscar uma solução pacífica ao conflito. Porém, mesmo com a unanimidade quanto à defesa do governo legitimamente eleito, duas posturas diferentes tomavam espaço quanto ao modo de solucionar a questão. Morales, Chávez, Kirchner e Correa ressaltavam a ingerência dos EUA e Colômbia contra o governo boliviano e defendiam a necessidade de se tomar medidas intervencionistas, embora o Tratado Constitutivo da

UNASUL previsse o princípio de não intervenção. Do outro lado, Lula, Bachelet e Uribe insistiam na negociação entre as partes. Após um longo debate os líderes sul-americanos concordaram que a intervenção na Bolívia ocorreria a partir da requisição do país, reforçando a soberania do Estado, e que não haveria referência ou questionamento ao papel dos EUA na política doméstica do Estado boliviano.

Assim, a Declaração de La Moneda (2008), ressaltava que a organização não toleraria tentativas de desagregar a unidade territorial e a soberania do Estado boliviano, e também manifestava a exclusão discursiva de outros atores como a OEA e os Estados Unidos. Expressava o compromisso dos países em respaldar o governo democraticamente eleito da Bolívia e reiterava princípios fundamentais do Tratado Constitutivo da UNASUL, como o respeito irrestrito à soberania, a não intervenção em assuntos internos dos Estados-membros e a integridade e inviolabilidade territorial. Os países sul-americanos obtiveram êxito na forma de tratar a crise ao assentar um discurso de legitimidade e da necessidade de contar com uma organização cujo rol seja servir de mediadora em conflitos regionais. Desta forma, os Estados-membros da UNASUL fortaleceram a retórica de que este grupo regional pode se encarregar de prover a preservação da democracia e a paz na região. Este episódio marcou a estreia da UNASUL como uma instituição provedora de segurança e promotora da paz regional.

A segunda contenda na qual a UNASUL teve participação fundamental esteve relacionada à questão das bases estadunidenses no território da Colômbia. O acordo entre Colômbia e EUA que previa a utilização por tropas norte-americanas de bases colombianas provocou rejeição nos países da região. Para tratar do tema da utilização dessas bases, os Estados-membros da UNASUL convocaram uma reunião extraordinária de Chefes e Chefes de Estado em Bariloche, em Agosto de 2009. Para o processo de institucionalização da UNASUL “[...] los resultados de la reunión no fueron totalmente satisfactorios, pero la disposición de Colombia de participar del foro y consensuar una declaración conciliadora junto a países como Venezuela puede considerarse un logro, aunque limitado, de la UNASUR⁵⁹” (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2011, p. 119-120). Sobre esta reunião, o presidente do Brasil na ocasião, Lula da Silva, declarou:

Yo salí de Bariloche convencido de que dimos otro paso. Después de muchas divergencias, llegamos a la conclusión de que podemos seguir peleando y

⁵⁹ “Os resultados da reunião não foram totalmente satisfatórios, mas a disposição da Colômbia em participar do foro e chegar ao consenso em uma declaração conciliadora junto a países como Venezuela pode ser considerada uma conquista, mesmo que limitada, da UNASUL” (tradução nossa).

discrepando, pero que tenemos que construir posiciones unitarias en torno de los asuntos que son importantes y delicados para nosotros.⁶⁰ (SILVA, 2009 apud FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2011, p. 120).

A Decisão de Bariloche (2009) sublinhou a vocação da UNASUL para a solução pacífica das controvérsias e a promoção do diálogo e consenso em matéria de segurança e defesa. Também reafirmou os compromissos de fortalecer a luta contra o terrorismo, o crime organizado internacional e o narcotráfico. Por fim, buscou reafirmar a ideia de que a presença de forças militares estrangeiras não podem, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e a integridade de qualquer Estado sul-americano e conseqüentemente a paz e a segurança da região.

A terceira crise enfrentada pela UNASUL ocorreu entre Colômbia e Venezuela. O conflito entre estes dois países ocorreu em Julho de 2010, ainda que a sua origem se remeta às complicadas relações entre os dois Estados desde 2008, ocasião em que durante o conflito Equador-Colômbia⁶¹, a Venezuela apoiou o Equador. A origem imediata da crise reside na solicitação do então presidente colombiano, Álvaro Uribe, que seus vizinhos não permitissem o ingresso das FARC em seus respectivos territórios. Ademais, o Estado colombiano anunciou a possibilidade de recorrer a instâncias multilaterais para denunciar a Venezuela pela suposta presença das FARC em seu território. De fato, Bogotá formalizou sua denúncia contra Caracas na OEA, requerendo a formação de uma comissão internacional para estudar o caso. Diante de tal fato, Hugo Chávez rompeu as relações diplomáticas com a Colômbia e acusou os EUA de estar organizando um ataque ao seu país através do território vizinho. A partir da inclusão dos EUA na contenda e da desvirtuação do rol da OEA na comprovação das denúncias feitas pela Colômbia, a UNASUL passou a ser o único ente legítimo (na perspectiva venezuelana) para buscar a solução do conflito.

Desta forma, Brasil e Argentina viram na falta de legitimidade da OEA uma oportunidade para alavancar o processo de institucionalização da UNASUL como uma rol mediador dos conflitos. Assim, em 10 de Agosto de 2010, o recém empossado Juan Manuel Santos e Hugo Chávez restabeleceram suas relações diplomáticas na reunião de Santa Marta, buscando recompor a confiança mútua. Como ressaltam Fledes, Nolte e Wehner (2011, p. 121),

⁶⁰ “Eu saí de Bariloche convencido de que demos outro passo. Depois de muitas divergências, chegamos a conclusão de que podemos seguir lutando e discordando, mas que temos que construir posições unitárias em torno dos assuntos que são importantes e delicados para nós” (tradução nossa).

⁶¹ Invasão do território equatoriano por tropas colombianas. O episódio ficou marcado pelo assassinato de Raúl Reyes, um dos principais líderes das FARC.

nesse fato se entrelaçaram dois fenômenos essenciais para a UNASUL: reduzir o papel dos EUA e da OEA e a necessidade de excluir e demarcar diferenças entre ‘nós’ e ‘eles’ em um sentido discursivo que colabora não apenas no sentido da possível formação de uma identidade conjunta em matéria de segurança, mas também a legitimar e aprofundar a necessidade de seguir institucionalizando as práticas da UNASUL.

A quarta crise se refere à tentativa de golpe no Equador. No dia 30 de Setembro de 2010 a polícia equatoriana tomou as ruas para protestar e pressionar o presidente Rafael Correa para vetar a lei de serviço público que afetaria os direitos do corpo policial. Ao tentar negociar diretamente, o presidente foi sequestrado e retido no Hospital da Polícia Nacional, em Quito, de onde foi salvo através de uma operação militar com participação de grupos da elite da polícia. Tal episódio levou a UNASUL a desempenhar novamente seu papel na resolução conflitos. Na prática, os presidentes sul-americanos se reuniram em Buenos Aires no mesmo dia do ocorrido e emitiram uma declaração condenando a tentativa de golpe. Na Declaração de Buenos Aires (2010) é explícito o apoio à democracia e são anunciadas medidas de pressão como o fechamento das fronteiras e a aplicação de sanções comerciais para restabelecer a ordem democrática no país. Devido a este fato, se decide acelerar a preparação de uma cláusula democrática em um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL.

Mesmo com a Declaração de Buenos Aires, os países sul-americanos decidiram enviar seus ministros de relações exteriores a Quito no dia 1º de Outubro de 2010 (mesma data da Declaração) para manifestar o total apoio ao presidente constitucionalmente eleito. Assim, mesmo que o Conselho Permanente da OEA tenha repudiado e condenado o fracassado golpe e países como o Brasil tenham declarado que a UNASUL, MERCOSUL e a OEA deveriam dar uma resposta coordenada ao fato, o certo é que “[...] el rol de la UNASUR fue más notorio porque los presidentes sudamericanos se reunieron en el marco de la UNASUR para resolver este conflicto”⁶² (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2001, p. 122). Ainda é importante ressaltar que na Declaração de Buenos Aires se apresentaram respostas concretas para o caso de que surjam crises no futuro da UNASUL, como a adoção firme do papel de defensora da democracia e plataforma de resolução de conflitos através do anúncio de medidas de pressão e não tolerância diante de novos intentos golpistas.

⁶² “O rol da UNASUL foi mais notório porque os presidentes sul-americanos se reuniram no marco da UNASUL para resolver este conflito” (tradução nossa).

Como conclusão deste subcapítulo, percebe-se que o atual motor da cooperação na América do Sul é político, sem encontrar, no entanto, respaldo econômico efetivo. As questões da segurança e da defesa também se apresentam relevantes, pois para atingir as metas propostas pela UNASUL com sucesso é necessário estabilidade nas relações entre seus Estados-membros. Neste sentido, como aponta Dreger (2009, p. 86), a aproximação política é requisito para uma aproximação econômica, social e cultural. A estabilidade exerce um papel fundamental na formação de um espaço de autonomia para a região, capaz de dessecuritizar questões que se originam de um agenda externa à região, principalmente a imposta pelos EUA.

4.2 A INTERFERÊNCIA DA UNASUL NO COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL

Este subcapítulo busca interpretar como o surgimento e a atuação da UNASUL na região sul-americana interferem em seu complexo regional de segurança. Para tal, busca-se primeiramente fazer uma abordagem quanto à efetividade da organização em relação as suas propostas, para posteriormente identificar possíveis alterações nas dinâmicas de segurança e defesa na América do Sul.

Quanto ao primeiro debate proposto para esta seção, Young (2000, p. 221) define que “[...] efetividade é uma medida do papel das instituições sociais na modelagem da conduta da sociedade internacional”. Desta forma, a efetividade é uma questão de grau. As instituições são efetivas quando seu funcionamento explica a variação do comportamento individual e coletivo observável através dos contextos espaciais ou temporais. Após esta breve introdução, Young (2000) delimita quais são as variáveis críticas para a compreensão da efetividade das instituições internacionais. Estas, são fatores que aumentam ou diminuem a importância das instituições na determinação do comportamento internacional. Assim, a soma desta variáveis estabelecem um conjunto de proposições relativas às circunstâncias em que as instituições tendem a ser mais ou menos efetivas.

A primeira variável delimitada é a transparência. Nesta área “[...] a efetividade das instituições internacionais varia diretamente com a facilidade do monitoramento ou da verificação do desempenho à luz das suas principais prescrições de conduta” (YOUNG, 2000, p. 239). Não é necessário uma análise complexa para perceber que as instituições só podem ser efetivas quando os membros do grupo seguem habitualmente os requisitos formalizados nos

direitos e as regras que elas estabelecem. O cumprimento destas normas implica, por sua vez, três condições semelhantes às apresentadas por Axelrod e Keohane no subcapítulo 2.3 como fatores para a cooperação: a facilidade com que as violações podem ser percebidas; a probabilidade de que os transgressores estão sujeitos a sanções de algum tipo; e a magnitude das sanções impostas. O fundamental desta lógica é que a perspectiva de a violação ser percebida é tão importante quanto a possibilidade de sofrer sanções de fato, do tipo convencional ou material. Neste sentido, há situações em que o impulso de transgredir uma norma é refreado pela expectativa de que este comportamento seja exposto, mesmo que haja uma baixa probabilidade de que a violação seja punida.

Dentro deste quadro, cabe considerar um processo prévio à formalização da UNASUL. Como consideraram Buzan e Wæver (2003), um dos elementos principais do pós-Guerra Fria na América do Sul foi a democratização. Esta é entendida como fator fundamental na previsibilidade das relações entre os Estados sul-americanos e, portanto, para a sua transparência. Porém, no contexto da organização, duas questões são contraditórias no que tange a sua transparência. Primeiramente, como observam Gomes (2012) e Dreger (2009), o mecanismo da UNASUL para a solução de controvérsias não é vinculante, ou seja, não existe a obrigatoriedade de adesão das decisões da organização nos Estados. Outra questão se refere à internalização das normas. Como já fora exposto, a entrada em vigor de uma norma depende da internalização desta nos Estados-membros, o que, por sua vez, é condicionado pelo grau de independência dos parlamentos em relação ao executivo e às interpretações de inconstitucionalidade. Esse modelo estabelece um limbo jurídico onde não é possível se prever a entrada em vigor das normativas. Estas duas questões acabam por limitar a efetividade da organização.

Neste debate não se pode olvidar a crise do Equador no ano de 2010. A Declaração de Buenos Aires elaborada como resposta à tentativa de golpe neste país continha medidas de pressão como fechamento de fronteiras e aplicação de sanções comerciais para restabelecer a ordem democrática no Estado equatoriano. Sinteticamente, foi apresentada uma resposta clara onde se previa a aplicação de sanções contra aquele ato que ia de encontro aos pilares da UNASUL. Este caso foi fundamental para demonstrar o empenho dos países-membros na defesa de seus interesses e no fortalecimento da efetividade da organização. Em resumo, percebe-se que a efetividade da UNASUL, no que condiz à sua transparência, encontra-se em um caminho de evolução. Avanços são perceptíveis como a Declaração de Buenos Aires, e questões como a internalização de normas e a vinculação quanto à solução de controvérsias são

entraves que estão relacionados diretamente à iniciativa da organização de adotar uma postura flexível, pois acredita-se que a versatilidade é uma necessidade para conciliar a diversidade de interesses da região.

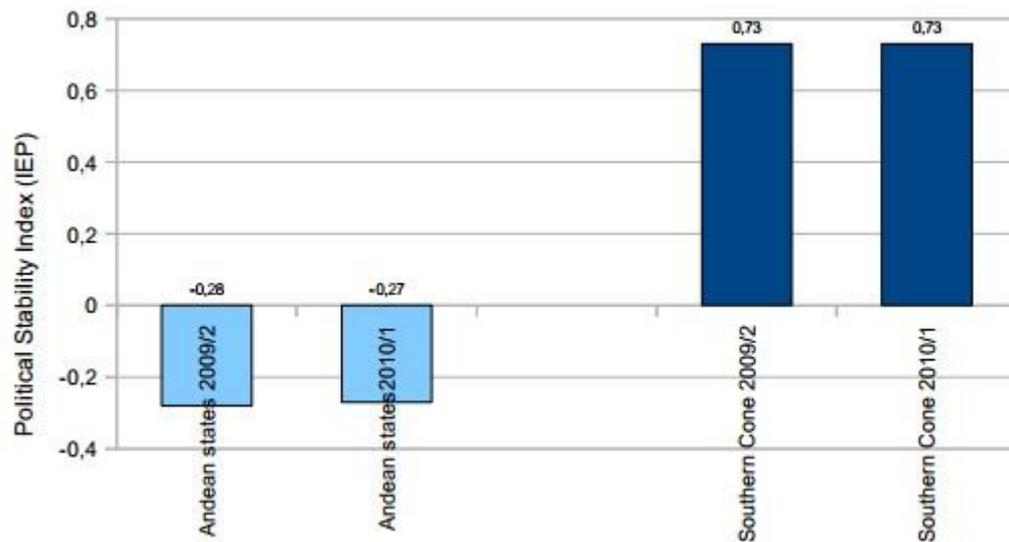
A segunda variável se refere à resistência da instituição. Segundo Young (2000, p. 242), resistência equivale à ideia de modelos de equilíbrio. Assim, a resistência de um processo de institucionalização reflete a sua capacidade de ajustar-se às mudanças ou distúrbios ocorridos no ambiente social mais amplo sem passar por uma transformação radical. Em outras palavras,

A resistência é, sem dúvida, uma das chaves da efetividade das instituições internacionais. É evidente que arranjos muito frágeis deixam de ser efetivos; não resistem ao impacto de crises menores ou de mudanças insignificantes no ambiente social. Mas, além disso, são os arranjos institucionais resistentes que têm um papel importante como determinantes da conduta individual ou coletiva no âmbito internacional [...] (YOUNG, 2000, p. 244).

Neste sentido, a UNASUL tem se apresentado como uma organização capaz de ajustar-se e principalmente gerar respostas próprias às crises e transformações no cenário sul-americano. É inegável esta afirmativa quando observa-se a solução das quatro crises abordadas no subcapítulo anterior. A organização tem buscado em cada caso reafirmar seus princípios basilares de defesa da democracia, busca por autonomia e melhora na inserção internacional de seus membros. Outro ponto que colabora para a resistência são os processos de integração anteriores, como o MERCOSUL e CAN, que permanecem atuando no âmbito da UNASUL e reiteram o grau de interdependência já existente entre os Estados-membros. Porém, não se pode desconsiderar aqui o que fora exposto por Barnabé (2011) e Bruno (2009) quanto a heterogeneidade de comportamentos dos Estados sul-americanos. Existem na América do Sul comportamentos que se pautam desde a extrema rejeição aos preceitos neoliberais até Estados que buscam fazer uma releitura dos pressupostos do Consenso de Washington. Essa variedade de posicionamentos possibilita que em algumas situações os países busquem respostas individuais para seus problemas, como ocorre no caso da Colômbia. Outro fator importante para a resistência da organização é a estabilidade da região⁶³. Nesse quadro, ainda podemos ver um grande diferença entre a região do Cone Sul e a Norte Andina (GRÁFICO 2), fato gerado em grande parte pela dinâmica das drogas nos países andinos.

⁶³ Consultar Anexo 2.

GRÁFICO 2 – ÍNDICE DE ESTABILIDADE POLÍTICA



Fonte: Observatório Político Sul-Americano (2010).

Outra variável para a efetividade das organizações internacionais se remete à capacidade dos governos. Neste sentido, “[...] a efetividade das instituições internacionais varia diretamente com a capacidade que têm os governos dos membros de implementar suas normas” (YOUNG, 2000, p. 247). Partindo-se do pressuposto que os membros da sociedade internacional são entidade coletivas⁶⁴, a efetividade das instituições internacionais depende da capacidade dos governos em implementar os acordos internacionais dentro de sua jurisdição e também da sua disposição em respeitar as regras prevaletentes.

Dentro deste campo, a maioria dos governos enfrenta uma grande limitação quanto aos recursos necessários para implementar as provisões das organizações nas áreas e nas atividades sob sua jurisdição. Tal fato ocorre, em grande parte, nos governos de países em desenvolvimento, os quais necessitam enfrentar um grande número de problemas, mas só controlam uma proporção relativamente pequena dos recursos do país. Young (2000, p. 248) argumenta que os problemas encontrados não se limitam à escassez de recursos, mas também à capacidade de governar. Nesta lógica, conflitos étnicos, raciais ou de classe podem ocasionar distúrbios internos que prejudicam a possibilidade do governo orientar a conduta dos indivíduos e dos grupos nominalmente sob sua jurisdição. Segmentos da sociedade podem não aceitar a legitimidade de um governo e, portanto, não reconhecer inteiramente a obrigação de respeitar

⁶⁴ Para Young (2000), para a efetividade de uma instituição torna-se difícil tomar como referência um Estado, pois este é uma entidade coletiva e desta forma, deve-se observar se os que se encontram sob a sua jurisdição (empresas, ONGs e indivíduos) também respeitam igualmente as exigências institucionais.

os acordos institucionais endossados por esse governo. Em síntese, “[...] muitas vezes há um hiato importante entre o ideal e o real no que respeita a capacidade governamental de implementar os termos dos regimes internacionais a áreas e atividades sob sua jurisdição” (YOUNG, 2000, p. 249).

Neste ponto a UNASUL encontra um dos piores entraves para sua efetividade. Dando-se enfoque à capacidade de governar nos países sul-americanos se percebe que os governos de esquerda e centro-esquerda que ascenderam na região, no começo do século XXI, ainda encontram dificuldades para a implementação de suas propostas. Sintomática desta conjuntura foi a Crise Boliviana de 2008, onde setores descontentes com as propostas de Evo Morales desencadearam um movimento separatista. A crise no Equador, de 2010, também demonstrou como alguns setores da sociedade não aceitam a legitimidade de tais governos. O caso colombiano também é simbólico para compreender o quanto é difícil avançar em melhorias sociais, e mesmo no relacionamento com os vizinhos, quando no âmbito interno ocorrem distúrbios que limitam a esfera de atuação do governo. Por fim, outro caso diretamente relacionado com a capacidade de governar e à efetividade da UNASUL diz respeito à internalização das normas. Países onde a oposição apresenta-se bem articulada e fortalecida podem enfrentar dificuldades em internalizar os acordos institucionais estabelecidos devido à uma divergência no modo de conduzir a política do Estado. Em síntese, como apontado por Cepik (2010), estes fatores reforçam a erosão da legitimidade do Estado que se apresenta, por sua vez, como um dos principais riscos à segurança regional.

A distribuição de poder entre os membros de uma organização também é chave fundamental para uma organização internacional. Neste quadro, “[...] as assimetrias agudas na distribuição do poder (no sentido material) entre os participantes circunscreve a efetividade das instituições internacionais” (YOUNG, 2000, p. 250). As assimetrias agudas podem produzir dois ou mais sistemas de classes que servem para determinar o domínio da efetividade das práticas sociais. Neste sentido, os participantes que não têm poder tendem a sentir, justificadamente, que os arranjos institucionais e as pressões para aplicá-los são coercitivas, ou mesmo opressivas.

A amplitude desta variável compreende desde a perfeita simetria, condição na qual o poder de todos os membros da organização é exatamente o mesmo, ao extremo oposto, onde apenas um membro do sistema detém todo o poder. Para Young (2000, p. 252), do ponto de vista da efetividade das instituições, existe um ponto ótimo de assimetria na distribuição de

poder. Em tal ponto, estaria preservada a assimetria necessária para que um ou mais membros possam assumir a liderança nos processos de formação de regime, sem criar uma elite de poder capaz de ignorar as normas prevaletentes. Sobre esta dinâmica de simetria ou assimetria no poder, considera-se que

A simetria eleva o custo da transação associada à formação do regime, pois é necessário promover um acordo entre numerosos membros do sistema social. No entanto, ao mesmo tempo, a simetria garante que nenhum membro individual tenha o poder suficiente para desafiar impunemente os arranjos institucionais, ou alterá-los. A assimetria tem o efeito contrário. As assimetrias agudas facilitam a formação das instituições, criando uma elite de poder – em casos extremos, um ditador – capaz de impor as instituições aos outros membros da sociedade. Mas elas diminuem também a efetividade das instituições criadas, permitindo que certos membros dos grupos ignorem suas normas quando isso lhes é conveniente e provocando ressentimento em outros membros, o que pode erodir rapidamente os arranjos institucionais no momento em que houver alguma hesitação por parte dos membros dominantes. (YOUNG, 2000, p. 252).

A assimetria entre os países-membros da UNASUL é inegável, principalmente quando se observa a disparidade entre países como Brasil, Guiana e Suriname. Porém, desde sua criação a organização parte do reconhecimento desta situação. Esta visão reflete muito da postura brasileira, que começou a ser construída com o Presidente Lula, de buscar uma melhoria no nível de desenvolvimento regional que pudesse diminuir as diferenças entre os países da região. Então, a UNASUL já surgiu com uma bagagem dentro desta variável. Programas como o FOCEM no âmbito do MERCOSUL e a IIRSA são iniciativas que objetivam diminuir as desigualdades entre os Estados-membros da organização. O próprio Tratado Constitutivo da UNASUL demonstra que a construção da integração sul-americana deve ser gradual e flexível, considerando os diferentes níveis de desenvolvimento em que se encontram os países da região. Seu caráter intergovernamental também reforça a proposta de que a tomada de decisão e os avanços devem ser comuns a todos.

Por fim, outra variável determinante da efetividade de uma organização internacional é a sua ordem intelectual. Nesta lógica “[...] as instituições internacionais não podem manter sua efetividade por muito tempo depois da erosão ou do colapso das suas subestruturas intelectuais” (YOUNG, 2000, p. 256). Assim, mesmo que exista uma tendência de negligenciar o reconhecimento do seu papel na sustentação dos arranjos institucionais com o objetivo de persuadir os indivíduos e considerá-los como algo natural e duradouro, não se pode negar o fato de que as instituições manifestam, em última instância, construções cognitivas inventadas e disseminadas por seres humanos. Portanto, instituições não podem enraizar-se na ausência de

um conjunto coerente de ideias. Elas não são capazes de manter sua efetividade se as ideias que as geraram fracassam e não resistem às pressões para a sua transformação que decorrem do surgimento de um novo sistema de ideias.

Esta variável é chave para a efetividade da UNASUL. Como discorrido ao longo deste texto, a América do Sul manteve historicamente uma postura reativa ao que era produzido externamente, o que possibilitou que fosse inserida em regimes como o da OEA e adotasse uma agenda que não era produzida pela própria região. Porém, considerando o caminho percorrido entre as Reuniões dos Presidentes da América do Sul, criação da CASA até a assinatura do seu Tratado Constitutivo em 2008, percebe-se que a UNASUL objetiva romper com este quadro ao buscar estabelecer um discurso regional comum, avançar na integração política e fortalecer a identidade regional.

Embora existam divergências no modo de conceber o processo de integração sul-americano, como a diferença entre os modelos do MERCOSUL e ALBA, e também a dificuldade comum quanto ao compartilhamento de soberania em processos que almejam alcançar um grau de supranacionalidade, é comum entre os Estados-membros da UNASUL o desejo de maior autonomia para a região, do afastamento da ingerência externa e de uma melhora na sua inserção no sistema internacional que possibilite impulsionar seu crescimento econômico. Em síntese, no tocante à ordem intelectual percebe-se o maior avanço da UNASUL, pois permitiu reunir os doze Estados da região em torno de objetivos comuns. Cabe, no entanto, observar ao longo dos anos seguintes se esta convergência não se apresentará mais como uma política de governo do que uma política de Estado.

Com estas observações sobre a efetividade da UNASUL é possível compreender como ela contribui para o processo de integração sul-americano. Primeiramente pode-se encontrar nela dois pontos essenciais para a cooperação segundo Keohane e Axelrod (1985): uma visão a longo prazo e a regularidade das relações. A organização não determina prazos específicos para que os Estados atinjam certas metas, entende-se que ela deve trilhar um caminho gradual que reconheça as debilidades de cada Estado-membro. Também prevê-se reuniões frequentes entre os órgãos da organização, anuais para o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, semestrais para o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e, bimestrais para o Conselho de Delegadas e Delegados, podendo a Presidência *Pro Tempore* convocar sempre que julgar necessário reuniões extraordinárias.

Entre as formas de instituições internacionais propostas por Keohane (1993), a UNASUL se enquadra como uma Organização Intergovernamental Formal, no sentido de ter sido deliberadamente estabelecida e desenhada pelos Estados e também pelas sua capacidade de reagir às situações do sistema internacional, como o fez durante as crises apresentadas no subcapítulo anterior. Porém são necessárias algumas ressalvas nesta qualificação, pois a organização não tem se caracterizado por atribuições específicas de regras a indivíduos e grupos, pelo contrário, sua construção tem procurado se basear em um consenso entre os Estados-membros. Não cabe qualificar como um Regime porque estes são caracterizados por acordos em um conjunto específico de temas das relações internacionais, o que contrapõem-se à grande variedade de temas onde a organização busca contribuir. Enquadrar a UNASUL como uma Convenção seria demasiado simplista, pois esta última se caracteriza por ser uma instituição informal, o qual não é o caso.

Desta definição, percebe-se que referente à dimensão da institucionalização, a América do Sul se apresenta em uma Comunidade, pois as expectativas sobre um comportamento e os entendimentos de como interpretar as ações são compartilhadas pelos países da região. Embora existam pilares previstos no Tratado Constitutivo da UNASUL como irrestrito respeito à soberania, democracia, inviolabilidade territorial e redução das assimetrias nos quais deve se assentar o relacionamento entre os Estados, estes não permitem que as expectativas sejam claramente especificadas em forma de regras. Ou seja, ainda não é tangível na região regras que determinem unilateralmente como devem se desenvolver as relações entre os países, o que permitiria enquadrar a região na dimensão de especificidade. Quanto ao grau de autonomia, este parece estar ainda mais distante, pois infere que a própria organização pode alterar suas regras. Tal fato exige determinado grau de supranacionalidade, o que diverge do caráter intergovernamental que a UNASUL tem adotado.

Fator indubitável de contribuição da UNASUL para as relações sul-americanas é a previsibilidade. Para compreender esta afirmativa cabe inserir o debate de Herz e Hoffmann (2004) sobre a Teoria dos Jogos Não-Cooperativos:

As relações contínuas entre atores egoístas, ou seja, a repetição dos jogos, favorece a cooperação, uma vez que ocorre uma “sombra sobre o futuro”, ou seja, as ações do presente são influenciadas pela noção de que a interação se repetirá, passando a ser interessante gerar a expectativa de cooperação. Estados com uma reputação negativa terão dificuldades em serem aceitos como parceiros de mecanismos de cooperação. Essa continuidade é muitas vezes sustentada pelas instituições ou organizações internacionais. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 55).

Neste sentido, a UNASUL se apresenta como uma organização que garante certa previsibilidade e estabilidade para a região. Ao analisar sua atuação durante as quatro contendas abordadas anteriormente se percebe que a organização tomou para si um papel de garantidora da paz e da democracia regional. A solução destes conflitos de forma pacífica permite a construção de uma visão de futuro mais estável, onde as divergências que surgirem entre os países deverão se solucionar desta mesma forma, possibilitando que os atores hajam de forma mais cooperativa.

Para finalizar esta abordagem sobre as contribuições da UNASUL e dar início à análise de sua interferência no CRS da América do Sul, conclui-se que esta organização possui avanços e empecilhos inerentes a qualquer processo de integração. Diversidade de visões, problemas domésticos e assimetria são questões nas quais a organização encontra seus principais entraves, mas não deixa de avançar. Sua proposta de alterar a postura da região, abandonando a visão de uma integração comercialista construída desde a década de 1950, por uma que privilegia a busca por convergência entre os reais interesses da região é inovadora. Não pretende-se esvaziar as organizações anteriores, como MERCOSUL e CAN, mas sim trazer estas para o seu escopo e proporcionar maior convergência entre estas iniciativas. Percebe-se que a integração avança principalmente no âmbito político, onde relaciona-se diretamente com o interesse em maior autonomia e melhora na inserção internacional. Quanto ao processo de institucionalização, nota-se que este não aprofunda-se em grandes proporções, mas que a UNASUL traz uma nova dinâmica para região, baseada em Conselhos e Grupos de Trabalho criados para lidar com a multidisciplinariedade de seu modelo. Desta forma, privilegia-se o diálogo político, apresentando para os Estados novos canais, mecanismos e espaços de informação em contraponto a um modelo de estruturas rígidas que não estaria de acordo com as necessidades de seus Estados-membros.

Ao discorrer sobre o CRS sul-americano, Fuccille e Rezende (2013) enxergam uma balança de poder em que um cenário de unipolaridade por parte do Brasil predomina na América do Sul. Tal constatação tem implicações diretas sobre como Buzan e Wæver (2003) descrevem este CRS e os seus possíveis desdobramentos. A primeira implicação se refere à descrição do complexo de segurança. Partindo da premissa de que o Brasil é unipolar na América do Sul, dois tipos de CRS são possíveis: um modelo padrão com um ator unipolar ou um modelo centrado. A principal diferença entre os dois formatos reside que no modelo padrão o Estado unipolar não é uma potência no âmbito global e também não domina as dinâmicas regionais de segurança.

Desta forma, torna-se imperioso para a compreensão e adequada categorização do CRS da América do Sul, analisar se o Brasil, como potência unipolar, consegue dominar as dinâmicas de segurança da região. A hipótese de Fuccille e Rezende (2013) é afirmativa quanto a este quadro e baseia-se em duas razões:

(1) tendo sua posição relativamente diminuída na agenda de prioridades dos EUA, a América do Sul fica mais livre para explorar a dinâmica regional de segurança. Sendo a penetração dos EUA menor, portanto, abre-se a possibilidade de novos atores exercerem um maior protagonismo. Esse protagonismo é, contudo, aquiescido, uma vez que o nível global continua a influenciar o CRS; (2) a partir dessa autonomia consentida, o Brasil passa a exercer um maior protagonismo no CRS, aproximando as agendas de segurança ainda mais dos dois subcomplexos. (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 85).

Tal aproximação ocorreria através da institucionalização, e dentro desta lógica, dois elementos são marcantes: a criação da UNASUL e, em especial, do seu CDS, e a entrada da Venezuela no MERCOSUL como membro pleno. Assim, em contraponto ao que argumentam Buzan e Wæver (2003), “[...] a coesão institucional e o futuro de uma possível comunidade de segurança passa a ter mais a ver com o futuro da UNASUL do que do MERCOSUL e do papel exercido pelo Brasil” (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 85). Em síntese, o protagonismo exercido pelo Estado brasileiro na criação da UNASUL e de seu CDS o tornaria um ator central para o CRS, exercendo sua hegemonia regional via institucionalização e agregação para um processo de integração regional.

A soma dos dois fatores citados acima contribuiria para traçar uma mudança no CRS da América do Sul, não no sentido de uma divisão da região em dois subcomplexos, como Buzan e Wæver (2003) admitiam a possibilidade, mas em direção de um CRS centrado, com o Brasil ocupando o papel de potência unipolar na região. Tal fato qualificaria o CRS da América do Sul na única categoria em que Buzan e Wæver (2003) apresentaram, mas não enquadraram nenhum caso: um CRS centrado onde o polo não é uma grande potência global. Para concluir, Fuccille e Rezende (2013) argumentam que apesar de um CRS centrado, ele seria instável devido à atuação vacilante do Brasil como centro.

Quanto a estas observações de Fuccille e Rezende (2013) concorda-se, aqui, que o futuro do CRS da América do Sul se encontra mais ligado à atuação da UNASUL e do Brasil do que ao MERCOSUL, mas ainda depende, como argumentaram Buzan e Wæver (2003), da questão das drogas na Colômbia. Ainda é possível identificar dinâmicas diferentes entre os dois subcomplexos da região. O Cone Sul aproxima-se cada vez mais da estrutura de uma

comunidade de segurança. O padrão de relacionamento em questão é o kantiano, onde há um elevado grau de estabilidade devido ao princípio da cooperação entre os atores. O subcomplexo Norte Andino, por sua vez, demonstrou uma evolução no sentido de não se enquadrar mais como uma formação conflitiva, onde as questões fronteiriças determinavam as relações de rivalidade entre os Estados. Porém, a convivência ainda é marcada por momentos de estabilidade e instabilidade, os quais encontram-se diretamente relacionados à questão das drogas nesta região e ao envolvimento estadunidense. Embora se possam observar alterações importantes no governo de Santos na Colômbia, como a redução da ajuda militar através do Plano Colômbia, o evidente abandono do acordo quanto ao uso norte-americano de bases militares em território colombiano e a retomada de relações com os vizinhos, a região ainda encontra-se consideravelmente instável. Esta dinâmica permite enquadrar o padrão de relacionamento do subcomplexo como lockeano.

Outro ponto importante sobre a dinâmica do CRS é a presença dos EUA. Sobre este fator o que nota-se é que embora a UNASUL carregue em seus objetivos uma desvinculação dos atores externos na elaboração de uma agenda própria para a região, o complexo sul-americano ainda mantém-se penetrado pelos Estados Unidos. Essa presença norte-americana se dá principalmente no subcomplexo norte-andino, onde iniciativas como o Plano Colômbia permanecem determinando as dinâmicas de segurança da região. Também observa-se que o Estado colombiano ainda adota o discurso norte-americano de Guerra ao Terror, onde não há distinção entre grupos guerrilheiros, paramilitares e traficantes, agrupando-se todos estes sobre a alcunha de terroristas.

Baseando-se na análise de cenários proposta por Buzan e Wæver (2003), percebe-se que o CRS da América do Sul está passando por uma transformação interna, onde enfrenta mudanças na estrutura anárquica devido à formalização da proposta da UNASUL e nos padrões de amizade e inimizade em função de uma melhora geral no padrão de relacionamento entre os Estados da região. A UNASUL, através do fortalecimento do diálogo político ao qual se propõem, tem proporcionado uma maior aproximação entre os dois subcomplexos. Seu processo de institucionalização diferenciado, através de Conselhos, tem permitido que os Estados sul-americanos encontrem-se para debater questões de segurança pela óptica da região, possibilitando que se comessem traçar convenções dentro desta área, as quais futuramente poderão contribuir para a formação da identidade comum.

Portando, quanto à possíveis alterações na classificação do CRS sul-americano, não é possível identificá-lo como um CRS centrado no sentido de uma região integrada por instituições, pois o processo de institucionalização encontra-se em uma fase inicial dentro da área da segurança onde os Estados apenas começam a debater e buscar conciliar seus pontos de vista. Também, discorda-se da visão de Fuccille e Rezende (2013) sobre a possível transformação em um CRS centrado, onde o Brasil ocuparia o papel de ator unipolar na região mesmo não tornando-se uma potência global. Pelo que fora exposto ao longo do trabalho entende-se que o Brasil, embora aproxime as agendas de segurança entre os dois subcomplexos (além de central no Cone Sul preocupa-se com o *spillover* de instabilidade e a penetração dos EUA na Região Andina), não domina completamente as dinâmicas de segurança da região, o que é pré-requisito pra a proposta dos autores.

Entende-se que o CRS da América do Sul caracteriza-se como um modelo padrão onde o Brasil ocupa uma posição central, mas não é dominante quanto as relações que se desenvolvem na região. Este ponto de vista alicerça-se na distinção proposta por Buzan e Wæver (2003) quanto ao que considera-se um Complexo Regional de Segurança (região delimitada pelas dinâmicas de segurança) e a sua diferença quanto às visões baseadas em discursos regionalistas de caráter econômico e político. Fuccille e Rezende (2013) ao considerarem os avanços obtidos quanto ao diálogo político e à iniciativa brasileira na criação da UNASUL e do CDS sobrepõem a visão política à de segurança, a qual é chave principal para a formação de um CRS. O protagonismo brasileiro na arena política é inegável, mas na área de segurança e defesa percebe-se que o país ainda não alcançou o papel dominante necessário para a transformação de um CRS padrão para um centrado. Exemplo mais claro para esta afirmação é o caso colombiano, onde o Brasil ainda não foi capaz de elaborar e acordar com os demais Estados um plano comum para a solução do problema das drogas e grupos paramilitares e guerrilheiros. Em síntese, a interferência da UNASUL no CRS da América do Sul encontra-se no seu papel de aproximação entre os dois subcomplexos e como espaço próprio aos países sul-americanos, onde estes podem debater e avançar através de consensos em temáticas específicas.

5 INTEGRAÇÃO PELA VIA DA SEGURANÇA

Com vistas a compreender como o Conselho de Defesa Sul-Americano contribui para o processo de integração da América do Sul, o presente capítulo busca analisar este novo órgão que surge para tratar, especificamente, de defesa e segurança regional. Assim, o subcapítulo 5.1 destina-se à uma abordagem sobre o contexto de sua criação, seu Estatuto e de como o CDS tem atuado na região. Para encerrar, o subcapítulo 5.2 pretende aprofundar o debate sobre a univocidade conceitual como fator potencial para a construção de uma identidade sul-americana e identificar os avanços que este organismo tem proporcionado para a região.

5.1 O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO FATOR DE AUTONOMIA PARA AMÉRICA DO SUL

Este subcapítulo pretende traçar uma visão geral sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano. Para tal proposta, se discorrerá sobre o contexto de sua criação, seu Estatuto, os desafios e a dinâmica que este novo órgão propõe. Em síntese, buscar-se-á construir um arcabouço que permita posteriormente identificar os avanços institucionais determinados pelo CDS e como ele contribui para o processo de integração sul-americano.

Primeiramente faz-se necessário uma retomada sobre a conjuntura na qual criou-se o CDS. Fuccille (2014) observa que o fim da Guerra Fria, a intensificação do processo de globalização e o enfoque sobre as novas ameaças (normalmente via atores não-estatais) tornou clara a crise de um modelo de segurança hemisférico que já apresentava elementos de caducidade há tempos. A erosão da legitimidade do modelo de segurança coletiva, evidenciada pela pouca efetividade do TIAR, JID e OEA, combinada com um crescente desengajamento dos EUA e a definição de novas prioridades por parte de seu Departamento de Estado após os atentados de 11 de Setembro de 2001, contribuíram para a consolidação de um imaginário sul-americano de espaço geográfico capaz de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia.

Gomes (2012) identifica na I Conferência de Ministros de Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações realizada, em 14 de Julho de 2006, um dos fatores desencadeadores da criação do CDS. Nela fora apresentada a necessidade regional de desenvolver uma doutrina de defesa que incorporasse as reais necessidades e preocupações da região. Para os ministros, estas

últimas seriam melhor sintetizadas ao se criar um órgão regional, com mecanismos locais que pudessem identificá-las e superá-las. Contudo, Fuccille (2014) destaca que mesmo com este contexto, entre a apresentação da proposta de formalização de um organismo, conversas bilaterais ao longo dos anos 2006 e 2007 e a exposição pública acompanhada da aprovação do CDS na III Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL em Dezembro de 2008, várias foram as articulações para superar diferenças de forma e conteúdo entre os Estados-membros do órgão, bem como para desmistificar a ideia de que este novo órgão visava consolidar a hegemonia brasileira na região. Nesse quadro, alguns fatores contribuíram para que os atores deste processo desejassem a conformação do arranjo:

(1) a possibilidade de transbordamentos das chamadas novas ameaças a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes; (2) os conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; (3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; (4) frear os ímpetos bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA); (5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescente de medidas de confiança mútua (CBMs); (6) solidificar o Atlântico Sul como uma área de paz, livre de armas nucleares e vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extra-regionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands); (7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; e, último mas não menos importante, (8) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano. (FUCCILLE, 2014).

Ainda sobre o momento de criação do CDS, Fuccille (2014) argumenta que só foi possível dar origem à uma estrutura como esta pela opção de não confrontação aberta com os EUA. Pelo reconhecimento de suas limitações no campo das capacidades, a diplomacia brasileira adotou uma espécie de *low profile*⁶⁵ na construção de sua liderança dentro do tema em questão. Outro ponto chave para a formação do órgão foi o veto inicial da Colômbia. Álvaro Uribe, convergindo com interesses estadunidenses, defendia a criação de uma estrutura suavizada. Como argumenta Cepik (2010), a Colômbia estava receosa em relação à forma como os países vizinhos iriam tratar a questão das FARC e também manifestava preocupação quanto ao processo decisório que o Conselho definiria. Tanto a atuação brasileira quanto a exigência colombiana de um órgão sem rigidez buscavam frear os ímpetos venezuelanos de criação de um instrumento militar operacional comum, ou seja, uma aliança militar denominada de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS).

⁶⁵ “estratégia de pouca visibilidade” (tradução nossa).

A ausência do Estado colombiano tornaria sem substância e sentido o CDS, visto que trata-se de uma iniciativa que busca a coordenação das percepções de securitização entre os Estados dos dois subcomplexos regionais. A situação do veto colombiano à formação do CDS foi revertida pela atuação brasileira e, como aponta Gomes (2012), pela especial participação do presidente Lula da Silva. O então presidente brasileiro encontrou pessoalmente Uribe em virtude de uma visita oficial em Julho de 2008. Neste encontro foi firmado um acordo bilateral de cooperação militar na defesa das fronteiras e no intercâmbio de tecnologia, de informação e de indústria. Este processo atenuou as desconfianças e permitiu a formalização do CDS em Dezembro do mesmo ano, durante Reunião das Chefas e Chefes de Estado ou de Governo da UNASUL.

Ao discorrer sobre a América do Sul, Fuccille (2014) identifica que o CDS poderia cumprir diferentes propósitos, com todos Estados-membros obtendo ganhos pela sua consolidação, ou seja,

[...] da perspectiva argentina interessava aglutinar novos atores ao pleito de que “as Ilhas Malvinas são argentinas” e todos os desdobramentos que esta questão encerra; passando por um Paraguai apossado por problemas internos que culminou no surgimento do grupo guerrilheiro Exército do Povo Paraguaio (EPP); uma Venezuela que ainda que aquém do modelo desejado pelo comandante Chávez, o enxergava como um importante instrumento para evitar o encapsulamento ou até mesmo uma ação direta por parte dos EUA; aos outros bolivarianos da região, Bolívia e Equador, que interessavam buscar garantias ante ações desestabilizadoras do tipo que se passou com e após o episódio de Angostura; para a Colômbia, ainda que reticente a princípio e temendo o isolamento, a possibilidade de um maior comprometimento e compreensão dos países vizinhos com o flagelo do conflito interno vivido por este; o Peru e Chile, com preparos e capacidades militares bastante distintos, buscavam reforçar a solução dos litígios por vias diplomáticas e eventualmente por meio de tribunais internacionais; ao norte Guiana e Suriname enxergando uma possibilidade para o aprofundamento de sua “sulamericanização” (em contraste com a histórica vocação caribenha); e finalmente, com o CDS o Uruguai conseguia superar suas ressalvas a uma preocupante colaboração militar mercosulina entre Brasil e Argentina que causava grande desconforto em Montevideu. (FUCCILLE, 2014).

Em síntese, mesmo com diferentes leituras e compreensões, entendia-se que o CDS não seria um tipo de estrutura que inibiria ou dificultaria o exercício das soberanias nacionais na América do Sul e os Estados convergiam quanto à oportunidade e a conveniência desta proposta para a região. Desta forma, abria-se caminho à passagem de um modelo superado de segurança coletiva à uma forma mais dinâmica de segurança cooperativa.

Assim, durante a III Reunião Extraordinária da UNASUL, realizada em Dezembro de 2008, no Chile, as Chefas e Chefes de Estado e de Governo, tendo em vista a necessidade da

organização contar com um órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, decidiram criar o Conselho de Defesa Sul-Americano. Com base no Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano (2008), delimitam-se treze princípios pelos quais o novo órgão deve atuar. De modo geral, ratificam-se alguns valores presentes em outras organizações sul-americanas, são eles: inviolabilidade territorial, plena vigência das instituições democráticas, resolução pacífica de controvérsias, promoção de medidas de confiança, fortalecimento do diálogo e consenso em matéria de defesa, redução de assimetrias entre os sistemas de defesa dos Estados-membros da UNASUL, defesa soberana dos recursos naturais e gradualidade e flexibilidade no desenvolvimento institucional. Com base neste princípios são definidos três objetivos gerais:

- a) Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial.
- b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe.
- c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. (ESTATUTO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO, 2008, Art. 4).

A estes três objetivos gerais, os líderes sul-americanos acrescentam outros onze objetivos específicos, os quais sinteticamente reiteram a necessidade de se avançar gradualmente na análise e discussão de elementos que permitam uma visão conjunta em matéria de defesa. Nesta linha, o Estatuto define que devem ser tomadas medidas que promovam a troca de informações entre os Estados, contribuam para a articulação de posições conjuntas em foros multilaterais, avancem na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa e promovam o intercâmbio no âmbito da indústria de defesa e capacitação militar.

Quanto a sua estrutura, o CDS está integrado pelas Ministras e os Ministros de Defesa, ou seus equivalentes, dos Estados-membros da UNASUL. O Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano (2008, Art. 10) determina que “o Conselho poderá constituir grupos de trabalho para estudar temas específicos e formular sugestões ou recomendações”. Referente ao seu funcionamento, o Conselho deve realizar reuniões ordinárias anualmente. Em conformidade com o Tratado Constitutivo da UNASUL (2008) as decisões devem ser adotadas sempre por consenso.

Encerrada esta apresentação sobre o caráter histórico e jurídico do Conselho, cabe então analisar a atuação deste novo órgão. Com base no Estatuto do CDS, Cepik (2010) propõe um

debate quanto a dois modelos alternativos de cooperação em assuntos de segurança e integração com o objetivo de visualizar qual sistema seria mais positivo de ser adotado no CDS para benefício da América do Sul. O primeiro modelo analisado é o da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Esta organização possui uma abordagem abrangente para a segurança, a tratando em três dimensões: político-militar, humana e econômico/ambiental. Na esfera político-militar, a OSCE trabalha com questões clássicas de segurança, como: controle de armamentos e fronteiras, prevenção de conflitos, terrorismo e combate ao tráfico de armas e narcóticos. Na dimensão humana aborda assuntos como a democratização, educação, atividades eleitorais, mídia, direito das minorias, igualdade de gênero e não discriminação. No âmbito econômico e ambiental a organização trabalha em cooperação com outras organizações internacionais, dedicando-se ao combate à corrupção, lavagem de dinheiro e administração de recursos naturais.

Cepik (2010) vê na OSCE um marco para as organizações regionais de segurança, visto que foi a primeira a tratar de questões de segurança com uma abordagem multidimensional, além do fato de ser a organização de segurança regional mais abrangente atualmente, tanto em sua temática quanto em associações de diferentes continentes.⁶⁶ Através de sua instituição antecessora, a Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE)⁶⁷, a OSCE conseguiu uma rota alternativa para tratar de problemas de segurança ao não se restringir apenas a questões político-militares. Na Guerra Fria, foi a primeira organização a compreender a necessidade de uma cooperação sistêmica e institucional no combate e prevenção de ameaças e na elaboração de mecanismos para tratar com estas mais adequadamente. Destaque neste quadro foi a criação das MCMs, que pretendiam assegurar uma relação mais transparente entre os países, principalmente no tocante às atividades militares.

Entretanto, devido ao seu amplo alcance e, principalmente, da grande quantidade de países que fazem parte desta organização, seu escopo de atuação e a eficácia das ações estão diminuindo. Um dos motivos é a existência de outros órgãos que tratam a mesma gama de questões propostas pelas OSCE, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é a principal delas. Devido ao grande número de membros e em razão do surgimento de novos problemas de segurança, a organização encontra cada vez mais dificuldades em alcançar uma base comum entre os Estados que participam de estruturas regionais mais específicas. Por fim, Cepik (2010) considera que embora haja necessidade de se expandirem as dimensões de

⁶⁶ A organização conta com cinquenta e seis membros da Europa, América do Norte e Ásia.

⁶⁷ A CSCE foi renomeada para OSCE em 1995.

segurança, isto é um tema delicado para a América do Sul, principalmente porque a imposição de uma agenda tão ampla para os países da região pode levar ao esfacelamento de qualquer iniciativa de integração.

O segundo modelo analisado é o da Organização de Cooperação de Xangai (OCX). Trata-se de uma organização intergovernamental estabelecida em 2001 por Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão. Esta organização é proveniente do Grupo dos Cinco de Xangai, uma iniciativa formalizada por cinco destes países menos o Uzbequistão, em 1996. Com base em Haas (2007, p. 7-10 apud CEPIK, 2010, p. 73), o desenvolvimento institucional deste organismo pode ser dividido em três partes. O primeiro momento (1996-2001) destinou-se ao estabelecimento de MCMs, quando o objetivo era o aumento da confiança em regiões fronteiriças. O segundo momento (2001-2004) caracterizou-se pela busca de segurança regional contra o terrorismo, separatismo e extremismo. Logo da assinatura da Convenção de Xangai (2001) os primeiros exercícios antiterrorismo transfronteiriços foram realizados e se estabeleceram dois órgãos permanentes, um Secretariado e a Estrutura Regional Antiterrorista (RATS). Por fim, o terceiro momento (2004-presente) manifesta-se pela construção de uma organização internacional abrangente, onde os membros tem buscado reconhecimento internacional e cooperação com organizações similares.

Cepik (2010) considera que no campo da segurança este órgão promove a estabilidade dos governos de seus Estados-membros ao combater grupos insurgentes domésticos e externos que possam contestar a legitimidade do governo central. Tendo em vista que o problema fundamental da região é a falta de controle em regiões fronteiriças, assim como a presença de grupos terroristas nos territórios destes países, a segurança é o seu eixo central. Por este contexto, foram adotadas definições precisas e rígidas de terrorismo, separatismo e extremismo. No âmbito prático os membros buscam conter o terrorismo através do combate ao separatismo e ao extremismo religioso, dando-se ênfase à integridade territorial de cada país e a manutenção de regimes seculares na Ásia central.

Destas observações conclui-se que a OCX representa um novo modelo de cooperação internacional na área de segurança, menos burocrático e abrangente e muito mais pragmático para Estados que enfrentam problemas comuns e específicos. Contudo, Cepik (2010) aponta que no seu lado menos brilhante, a natureza autoritárias dos regimes políticos envolvidos nesta organização dificilmente poderia servir de modelo para os países sul-americanos, onde um dos principais desafios para a reforma da agenda securitária é justamente tentar encontrar um

equilíbrio entre a eficácia do Estado na garantia da segurança para os cidadãos e a legitimidade alcançada pela transparência e controle democrático das instituições. Desta forma, a conclusão do autor é de que

[...] algo como uma combinação entre uma base normativa ampla, similar ao “Espírito da OSCE” pré-2001 (com um foco em direitos civis dos cidadãos e medidas de confiança mútua) e a eficácia e prioridade (estilo da OCS) para atuais ameaças à segurança da região (em oposição ao tipo genérico de agenda “Guerra global contra o Terrorismo”) pode ser interessante. (CEPIK, 2010, p. 80).

No campo das considerações sobre a dinâmica do CDS, Fuccille (2014) considera que em seus anos iniciais este órgão tem aparecido como um importante espaço de concertação onde, mesmo com idiossincrasias entre CAN, MERCOSUL e ALBA, avanços relevantes têm sido registrados. Entre estes, pode-se identificar a definição de Planos de Ação Comuns na temática de segurança e defesa, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a construção de uma metodologia comum de medição de gastos em defesa e a instituição da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE).

Entretanto, desafios inerentes a um processo que busca a convergência de pontos de vista permanecem. Como observa Fuccille (2014), a partir de 2009 houve uma proposta peruana recomendando desarmamento, desmilitarização, um pacto de não agressão e a criação de uma Força de Interposição da Paz; uma sugestão equatoriana propondo um código de conduta e mecanismos de redução de gastos militares; e um projeto chileno prevendo a formação de uma Força combinada de Defesa Sul-Americana. Em suma, uma heterogeneidade de visões que evidencia as dificuldades para o aprofundamento do CDS, torna clara a polissemia que marca os conceitos de segurança e defesa e lança dúvidas sobre sua efetividade.

Ainda na perspectiva de sua dinâmica, fundamentais para a compreensão dos objetivos e os meios pelos quais o CDS se desenvolve, são os seus Planos de Ação. Traçados anualmente desde a criação do órgão, estes planos contam com quatro eixos de atuação, sendo eles: Eixo 1 Políticas de Defesa; Eixo 2 Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de paz; Eixo 3 Indústria e Tecnologia de Defesa; e Eixo 4 Formação e Capacitação. Para facilitar o entendimento das propostas do CDS nestas quatro áreas buscar-se-á apresentar quais são as principais atividades promovidas em cada uma delas.

Ao analisar os Planos de Ação do CDS entre os anos de 2011 e 2014, percebe-se que o Eixo 1, voltado para a Política de Defesa, dedica-se prioritariamente ao intercâmbio de

informações de políticas de defesa, elaboração de mecanismos para a medição de gastos de defesa, identificação de fatores de risco para a paz regional e mundial, definição de enfoques conceituais e articulação de posições conjuntas dos membros em foros multilaterais. Destaca-se nesse âmbito o meio pelo qual o CDS procura guiar suas atividades: através da criação de Grupos de Trabalho. Neste sentido, o Plano de Ação de 2012 propôs a criação de dois GTs, o primeiro para estabelecer uma metodologia que permitisse padronizar um mecanismo para transparentar o inventário militar dos países sul-americanos e sua atualização periódica, e outro para avaliar a factibilidade de estabelecer políticas e mecanismos regionais para enfrentar as ameaças cibernéticas ou informáticas no âmbito da defesa. O Plano de Ação 2013, por sua vez, apresentou a proposta de criação de um GT para formular um diagnóstico que permitisse propor mecanismos de cooperação em matéria de proteção e defesa dos recursos naturais e biodiversidade. Por fim, o Plano de Ação 2014 definiu a elaboração de um GT para contribuir na convergência de interesses particulares e gerais de segurança dos países da UNASUL fora da América do Sul, para analisar e compatibilizar uma visão compartilhada de Defesa Sul-Americana.

O Eixo 2 estabeleceu uma agenda onde se priorizou atividades como a consolidação do inventário das capacidades de defesa que os países sul-americanos oferecem para apoiar ações humanitárias, criação de mecanismos de emprego destes inventários em casos de desastres naturais, realização de oficinas sobre a proteção de civis em operações de paz e o estabelecimento de um programa de resposta a desastres naturais. Em seu âmbito mantêm-se o propósito de trabalhar através de GTs, servindo de exemplo a criação de um GT encarregado da elaboração de mapas de risco de desastres naturais a nível de cada país sul-americano.

No âmbito da Indústria e Tecnologia de Defesa, os Planos de Ação focaram-se na implementação de um sistema integrado de informação para este setor, promoção da cooperação bilateral e multilateral na indústria e tecnologia de defesa e identificação de áreas comuns de associação estratégica para promover complementariedade e cooperação técnica. Entre as principais medidas deste Eixo encontram-se a criação de um GT com o propósito de apresentar o desenho, desenvolvimento e a produção regional de um sistema de aeronaves não tripuladas, formulação de uma proposta para a criação de um programa sul-americano de produção de medicamentos no âmbito da defesa junto ao Conselho Sul-Americano de Saúde e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) e a formação de um GT visando o desenho e desenvolvimento de uma indústria de alimento para suprir as demandas sul-americanas em caso de eventos naturais, catástrofes ou exercícios militares.

Quanto ao Eixo 4, de Formação e Capacitação, as iniciativas do Plano de Ação de 2011 destinaram-se à consolidação de uma base de dados que contivesse informações das instituições militares e dos centros de formação de especialistas civis em defesa e ao estabelecimento de uma rede de contatos dos centros acadêmicos dos países-membros do CDS. O Plano de 2012, por sua vez, inovou ao propor a implementação do Programa Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa. Em 2013, traçou-se como objetivos a concretização do Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa, a elaboração da proposta de criação da Escola Sul-Americana de Defesa e a realização de um curso de capacitação e atualização de mergulho em altura, dirigido a operações militares e resgate subaquático. Para encerrar, o Plano de 2014 definiu como metas realizar o I Curso Sul-Americano de Defesa e Pensamento Estratégico e o I Curso Sul-Americano em Direito Internacional e Direitos Humanos nas Forças Armadas.

Ao observar as propostas contidas nestes Planos de Ação, a conclusão a que se chega é de que o CDS busca, ao seu ritmo, construir uma agenda própria para a América do Sul com temas específicos de seus interesse, distantes de uma proposta hemisférica ou reativa ao sistema internacional. Seu *modus operandi*, através de GTs, programas, cursos e seminários é um intento de conciliar visões heterogêneas da região para futuramente constituir uma identidade sul-americana dentro desta área. Saint-Pierre (2011) observa que evitar o emprego discursivo do conceito de segurança multidimensional, demonstra a maturidade deste Conselho. Aponta como indício da consolidação desta tendência no CDS o consenso em criar uma comissão separada e específica para tratar dos assuntos referentes à segurança pública. O Conselho Sul-Americano de Luta Contra o Narcotráfico (CSLCN) foi criado em 10 de Agosto de 2009 como um órgão de consulta, coordenação e cooperação em matéria de prevenção e luta contra as drogas. Sua criação, como analisa o autor, reflete a intenção do CDS de separar a agenda de defesa da de segurança por questões conceituais, institucionais e operacionais. Neste quadro:

O bom de escrever sobre o conceito de “multidimensionalidade de segurança” no âmbito do CDS é que não há nada a dizer. Com efeito, nos documentos emitidos pelo CDS não se constata nenhuma linha dispensada a este conceito equívoco, o que talvez reflita um dos motivos pelos quais a América do Sul foi assumindo uma identidade de interesses e valores estratégicos e se diferenciando no seu posicionamento dos demais países das Américas [...] O esforço para minimizar a agenda de defesa e assuntos específicos da pasta, o intento por distinguir as questões de segurança pública das de defesa e manter separados os mecanismos institucionais para enfrentar os desafios e ameaças em cada um desses âmbitos foi marcando a convergência para um posicionamento compartilhado entre os países da sub-região. (SAINT-PIERRE, 2011, p. 418).

Kolodziej (1995) propõem que é possível identificar ao menos seis tipos de sistemas de segurança que podem atuar isolados ou em combinação (QUADRO 4). De forma resumida estes sistemas são diferenciados e hierarquizados pelo grau em que os Estados e a sociedade de um região se dispõem a resolver seus problemas e administrar suas relações de interdependência através de ajustes pacíficos e negociações ao invés da ameaça de coação e do uso da força. O Quadro 4 ilustra esta dinâmica.

QUADRO 4 – SISTEMAS DE SEGURANÇA

SEGURANÇA COOPERATIVA	
Comunidade de Segurança	Os países compartilham valores fundamentais e adaptam seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico.
SEGURANÇA COLETIVA	
Comunidade Pluralística de Segurança	Grupo de países empenhados em estabelecer relações pacíficas entre si, embora não compartilhem necessariamente os mesmos regimes políticos ou valores.
Concerto de Países	Grupo de países que se relacionam por meio de um flexível equilíbrio de poder sem haver a centralização de esferas de influência por grandes países.
SEGURANÇA CLÁSSICA	
Liderança Hegemônica Consensual	A inexistência de outros países líderes leva um grupo de países a consensualmente aceitar as diretrizes de poder militar de um país hegemônico.
Liderança Hegemônica Coercitiva	Os países de uma região gravitam em torno das esferas de influência de um país central em função da assimetria de poder e do grau de coação existente.
Equilíbrio de Poder	É uma ordem primitiva de segurança caracterizada por um padrão conflitivo de relacionamento interestatal que se desenvolve pela dinâmica dos países mais poderosos.

Fonte: Autor, baseado em Kolodziej (1995); Senhoras (2014).

Com base neste quadro e no que fora discutido anteriormente, percebe-se que o CDS encontra-se em uma zona que combina a Comunidade Pluralística de Segurança, devido ao reiterado empenho dos países em estabelecer relações pacíficas entre si e, a Comunidade de Segurança, visto que o objetivo final do órgão é formar um sistema de segurança cooperativa onde os Estados Sul-Americanos compartilhem valores fundamentais e adaptem seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns. Inquestionavelmente a conjuntura encontra-se mais próxima do primeiro quadro, mas há o compartilhamento de princípios como solução pacífica de controvérsias, inviolabilidade territorial e não intervenção em assuntos

internos, além do compromisso com o regime democrático ratificado com o Protocolo Adicional ao Tratado da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia (2010) que colocam o CDS acima de uma estrutura de segurança coletiva. A consolidação de uma Comunidade de Segurança ainda encontra-se distante, mas um grande passo já foi realizado ao formar um organismo que permite aos países sul-americanos avançar através de GTs e outros mecanismos na convergência de um visão única de defesa para a região. Como síntese, cabe encerrar este subcapítulo com a consideração de Ugarte, qual seja,

[...] el Consejo representa la decisión de un grupo de países integrantes de un nuevo bloque o proyecto de integración regional, UNASUR, de sentar a hablar sobre una cuestión de interés común y sobre la cual nunca habían conversado: la defensa. Tal decisión reconoce la existencia de diversidades de toda índole: conceptos o maneras de entender a la defensa, intereses estratégicos, capacidades, tendencias políticas, vinculaciones con la superpotencia regional, entre otras [...] No obstante, el Consejo es también la primera tentativa efectuada en Sudamérica desde los sueños de Bolívar, de construir algo en materia de defensa regional que no esté patrocinado por Estados Unidos, sin que ello deba implicar, ni mucho menos, que deba confrontarse con aquél país o cualquier otro del Sistema Interamericano, al cual el Consejo, en última instancia, deberá procurar contribuir.⁶⁸ (UGARTE, 2009).

5.2 O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO E A CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE EM SEGURANÇA E DEFESA

Neste subcapítulo pretende-se aprofundar o debate acerca da importância da convergência conceitual entre os países sul-americanos como fator essencial para a cooperação e coordenação na região. Para tal objetivo o texto se baseará no debate proposto por Saint-Pierre e Silva (2013) quanto à relevância da univocidade conceitual nas áreas de segurança e defesa. Por fim, buscar-se-á identificar a influência do CDS sob o processo de integração sul-americano.

Uma constatação que surge ao analisar a situação regional é de que nem todos atores regionais compartilham da mesma compreensão sobre defesa, segurança ou mesmo

⁶⁸ “[...] o Conselho representa a decisão de um grupo de países integrantes de um novo bloco ou projeto de integração regional, UNASUL, de sentar e discutir sobre uma questão de interesse comum e sobre a qual nunca haviam conversado: a defesa. Tal decisão reconhece a existência de diversidades de toda índole: conceitos ou maneiras de entender a defesa, interesses estratégicos, capacidades, tendências políticas, vinculações com a superpotência regional, entre outras [...] Contudo, o Conselho é também a primeira tentativa realizada na América do Sul desde os sonhos de Bolívar, de construir algo em matéria de defesa regional que não esteja patrocinado pelos estados Unidos, sem que isto deva implicar, nem muito menos, que deva confrontar-se com aquele país ou qualquer outro do Sistema Interamericano, ao qual o Conselho, em última instância, deverá procurar contribuir” (tradução nossa).

cooperação. “As diferenças históricas, geopolíticas, culturais, idiossincráticas, institucionais, de percepções de ameaças e suas capacidades defensivas fazem parte da explicação dessa polifonia” (SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 285). Porém, os entendimentos necessários para a base de qualquer negociação, inclusive de um processo de cooperação, exigem como condição a univocidade conceitual, ou seja, que todos atribuam a cada conceito apenas uma semântica. Devido a este motivo que nasce um dos primeiros objetivos do CDS: a discussão de escopos semânticos de conceitos centrais para entendimentos regionais na área de defesa.

Saint-Pierre e Silva (2013) começam sua discussão pela identificação de fatores que exercem influência na formação dos conceitos de segurança e defesa. Na América do Sul, o primeiro deles é a noção de territorialidade, a qual pautou a maioria dos conflitos e embates diplomáticos da região. Observa-se que embora os territórios disputados não representem grandes ganhos, há um ímpeto chauvinista oriundo de setores das sociedades dos países envolvidos nessas disputas que acabam por personificar estes territórios, atribuindo-os um valor irrenunciável. Neste quadro, nota-se que a influência histórica exercida pelo pensamento geopolítico marcou a delimitação de conceitos de defesa nos Estados sul-americanos.

Para exemplificar a clara preocupação dos países da região com a soberania territorial, Saint-Pierre e Silva (2013) apresentam as definições de defesa na Argentina e no Chile. Para o primeiro,

A defesa nacional é a integração e a ação coordenada de todas as forças da Nação para a solução daqueles conflitos que requerem o emprego das Forças Armadas, em forma dissuasiva ou efetiva, para enfrentar as agressões de origem externa. Tem por finalidade garantir de modo permanente a soberania e a independência da Nação Argentina, sua integridade territorial e capacidade de autodeterminação, proteger a vida e a liberdade de seus habitantes. (LEY DE DEFENSA NACIONAL, N° 23.554, 1988 apud SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 286)

No caso chileno,

A defesa nacional é o conjunto de meios materiais, humanos e morais que uma nação pode objetar às ameaças de um adversário contra seus interesses, principalmente sua soberania e integridade territorial. Seu propósito é alcançar uma condição de segurança externa tal que o país possa realizar seus objetivos livre de interferências exteriores. É uma função intransferível do Estado. Contribui para a segurança do país por meio do emprego legítimo da força, da dissuasão e da cooperação internacional. (LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA, 2010, p. 303 apud SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 287).

O segundo fator que interfere nos conceitos de segurança e defesa é o papel exercido pelas percepções de ameaça. Dentro de uma perspectiva histórica, os conflitos e tensões ocorridos na América do Sul exercem uma forte influência sobre percepções dos Estados. Elas também apresentam uma grande influência na dinâmica de compras de armamentos e nas corridas armamentistas. Exemplos desta relação são a paridade naval entre Argentina e Brasil⁶⁹ e as compras militares de Chile e Peru, onde o significado estratégico é mutuamente referenciado.

O papel desempenhado pelas Forças Armadas (FA) se apresenta como uma terceira influência nas definições de segurança e defesa. Na região, as FA são empregadas em tarefas que facilmente compreendem o âmbito externo e interno. Como observam Saint-Pierre e Silva (2013, p. 289), “[...] as linhas que separam as atribuições das FA enquanto protetores da soberania e mantenedores da estabilidade interna são tênues”. Tal fato ocorre por duas razões: primeiro, pelas deficiências institucionais para combater o crime organizado nacional e transnacional; e segundo, por resquícios das vantagens desfrutadas pelas FA durante os regimes militares.

Ao discorrer sobre a formação do conceito de segurança na América do Sul, Saint-Pierre e Silva (2013) identificam que a nova configuração do sistema internacional no Pós-Guerra Fria somada às transições às democracias nos Estados da região requereram uma nova reflexão sobre este campo. Neste quadro, formalizou-se entre os países a proposta de uma agenda hemisférica de ameaças comuns a todos. Tal fato desencadeou um abusivo alongamento do conceito de segurança, caracterizando este pela sua multidimensionalidade. Este caráter multidimensional correspondia à confluência do Consenso de Washington preocupado com a desregulamentação do Estado e do objetivo estadunidense de reestruturar doutrinariamente o espaço sul-americano como sua área de influência. Assim, as ameaças elencadas em ordem de prioridade ou periculosidade correspondiam às necessidades dos EUA. A Declaração de Quito (2004) esclarece essa dinâmica:

A segurança constitui uma condição multidimensional do desenvolvimento e o progresso de nossas nações. A segurança se fortalece quando aprofundamos sua dimensão humana. As condições da segurança humana melhoram com o pleno respeito da dignidade, os direitos humanos e as liberdades fundamentais das pessoas, no marco do estado de direito, assim como também mediante a promoção de

⁶⁹ Este exemplo refere-se à resistência argentina quanto à reconstrução da esquadra brasileira no início do século XX. Para a Argentina, a compra, por parte do Brasil, de encouraçados do tipo *dreadnought* era ameaçadora, pois aumentava o poder bélico brasileiro. (SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 289).

desenvolvimento econômico e social, a educação e a luta contra a pobreza, as doenças e a fome. (DECLARAÇÃO DE QUITO, 2004)

A partir da aceitação deste caráter multidimensional, das percepções particulares e da capacidade institucional, os Estados definiram seus conceitos e determinaram quais seriam os meios estatais disponíveis para efetuar a defesa e garantir a segurança. Para exemplificar o resultado desta conjuntura, Saint-Pierre e Silva (2013) apresentam algumas definições de segurança propostas pelos países sul-americanos. Primeiramente a perspectiva boliviana:

[...] uma condição política, econômica, cultural, social, ambiental e militar; se manifesta como um processo contínuo e perdurável. Tem dinâmica própria; nasce com a organização do Estado; se relaciona estreitamente com as categorias de soberania e independência dos Estados; tem um caráter fundamentado nos objetivos do estado assim como de seus interesses; se privilegia como conceito relacionado com a conservação e sobrevivência dos Estados. É condição fundamental do desenvolvimento. (BASES PARA LA DISCUSIÓN DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2010 apud SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 296).

Definição semelhante encontra-se no caso da Venezuela:

[...] está fundamentada no desenvolvimento integral, e é a condição, estado ou situação que garante o gozo e o exercício dos direitos e garantias nos âmbitos econômicos, social, político, cultural, geográfico, ambiental e militar dos princípios e valores constitucionais pela população; as instituições de cada uma das pessoas que conformam o Estado ou a sociedade, com projeção geracional, dentro de um sistema democrático, participativo e predominante livre de ameaças a sua sobrevivência, sua soberania e à integridade de seu território e demais espaços geográficos. (LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, 2002, Art. 2 apud SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 297).

Em síntese, a conclusão dos autores é de que as diferentes conceitualizações mostram a presença de diferentes preocupações referentes à segurança, as quais decorrem de contextos e histórias diversas. Em outras palavras, as particularidades sociais e históricas sul-americanas, as condições institucionais de cada Estado e também o seu relacionamento particular com os EUA condicionaram o entendimento dos países sul-americanos sobre os conceitos de segurança e defesa e suas divergências.

Saint-Pierre e Silva (2013) também discorrem sobre como os conceitos exercem o papel de instrumento da cooperação. Para os autores, eles são construídos por longos processos de relacionamento social e podem ser analisados pela conotação e/ou sua denotação. Conotação diz respeito ao conjunto de características e/ou propriedades que definem os elementos aos que se aplicam o conceito. Denotação, por sua vez, refere-se ao conjunto de elementos que fazem

parte do conceito, a variedade de elementos aos quais ele se aplica. A relação entre estes dois pontos é inversamente proporcional, ou seja,

[...] quanto mais estrita é a conotação de um conceito, menor será o número de elementos aos que se aplica o conceito; pelo contrário, quanto mais abrangente ou indefinido sejam as características definidoras do conceito, maior será o número de elementos aos que pode ser aplicado o conceito, mas pouco se dirá sobre eles. Com efeito, o esforço de abrir o âmbito de abrangência denotativa de um conceito diminui o rigor definicional, correndo-se o risco de tornar o conceito tão vago quanto inútil. (SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 298).

Desta forma, a importância de uma correta conotação fica clara quando se procura uma univocidade conceitual que possibilite negociações que possam conduzir à cooperação entre os países. Esse fato reitera-se quando trata-se de processos na área de segurança internacional e defesa, onde a definição de conceitos engloba questões de segurança existencial, alta sensibilidade, exposição de vulnerabilidades, percepções secretas e capacidades institucionais. Porém, como fora exposto, os processos de construção conceitual que possibilitam a formação de arranjos cooperativos são condicionados por alguns fatores, tais como: particularidades históricas, demandas originais, percepções e vulnerabilidades específicas e condições institucionais próprias dos países. É por esta dinâmica que, a fim de facilitar a negociação entre os países, as definições terminam sendo mais flexíveis na sua conotação para poder expandir o seu âmbito denotativo e contemplar as diferentes visões. O maior exemplo deste quadro é a Declaração de Bridgetown (2002) sobre a abordagem multidimensional, onde houve uma ampliação da conotação do conceito de segurança que passou a abranger aspectos políticos, econômicos, sociais e ambientais.

Entretanto, Saint-Pierre e Silva (2013) identificam nos últimos anos o surgimento de iniciativas regionais na área de segurança que buscam desenvolver uma visão mais particularizada, com caráter mais regional acerca da defesa e da segurança. É nesse quadro que se insere a criação do CDS. Sob o arcabouço deste último órgão foi criado o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa que apresenta-se como uma instância de produção de estudos estratégicos com o intuito de assessorar o CDS no que for necessário. Com base no Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (2010) o CEED tem como missão contribuir para a consolidação dos princípios e objetivos determinados no Estatuto do CDS, através da geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano nas áreas de defesa e segurança regional e internacional, sempre que

exigido pelo CDS. Neste sentido, tem como propósito avançar na definição e identificação dos interesses regionais. Seu estatuto prevê três objetivos:

- a. Contribuir, mediante análises permanentes, identificação de desafios, fatores de risco e ameaça, oportunidades e cenários relevantes para a defesa e a segurança regional e mundial, tanto no presente quanto no mediano e longo prazo.
- b. Promover a construção de uma visão compartilhada que possibilite a abordagem comum em matéria de defesa e segurança regional, dos desafios, fatores de risco e ameaça, oportunidades e cenários previamente identificados, conforme os princípios e objetivos expostos no Tratado Constitutivo da UNASUL e no Estatuto do CDS.
- c. Contribuir na identificação de enfoques conceituais e lineamentos básicos comuns que permitam a articulação de políticas em torno de defesa e segurança regional. (ESTATUTO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO, 2010, Art. 3).

Como meio a atingir os objetivos listados, o CEED busca realizar estudos e pesquisas sobre questões vinculadas à defesa e à segurança regional, organizar oficinas, editar publicações e contribuir para todas atividades relevantes que se destinem a tratar de temas de interesse do CDS, sempre por solicitação deste último e no contexto de seus planos de ação. De acordo com o Artigo 5 do Estatuto do CEED, “[...] os estudos que realize o CEED-CDS corresponderão exclusivamente ao âmbito da defesa e segurança internacional. Será uma instância de produção de conhecimento para uso exclusivo do CDS”. No entanto, tal fato não deve implicar na substituição das funções dos centros de estudos nacionais, mas sim fomentar a vinculação e a atividade conjunta de análise e pesquisa entre estes órgãos.

Em consonância com os objetivos aos quais se propõem, o CEED publicou em 2012 o Informe Preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los Términos de Referencia para los Conceptos Seguridad y Defensa en la Región Suramericana.⁷⁰ Este estudo permitiu se traçar um desenho inicial quanto à definição regional dos conceitos de defesa e segurança. Segundo o documento,

La Defensa constituye una función esencial del Estado vinculada con la protección y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones; en tal virtud, abarca los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto entorno estratégico de la política exterior de los Estados y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del Estado, en función a riesgos o amenazas relativos a su misma integridad y existencia independiente y soberana.⁷¹ (INFORME PRELIMINAR DEL CEED AL

⁷⁰ “Informe Preliminar do CEED ao Conselho de Defesa Sul-Americano acerca dos Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na Região Sul-Americana” (tradução nossa).

⁷¹ “A Defesa constitui uma função essencial do Estado, vinculada com a proteção e manutenção de sua soberania e integridade de sua população, território e instituições; em tal virtude, abarca os assuntos de segurança relacionados com o âmbito externo, enquanto entorno estratégico da política exterior dos Estados e se configura

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO ACERCA DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REGIÓN SURAMERICANA, 2012, p. 7).

Quanto à visão sobre segurança, o informe define que

La seguridad regional articula a la defensa, en el entendido de que el mantenimiento de la integridad territorial y de la soberanía de cada país demandan de un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales, traducido como seguridad internacional o regional, que requiere por parte de los Estados una disposición a la cooperación en su entorno estratégico.⁷² (INFORME PRELIMINAR DEL CEED AL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO ACERCA DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA PARA LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REGIÓN SURAMERICANA, 2012, p. 9).

Retornando ao debate proposto por Saint-Pierre e Silva (2013), a convergência conceitual nas áreas de segurança e defesa no âmbito do CDS, enquanto perspectiva estratégica regional, mostra-se pertinente em duas dimensões. A primeira delas é de ordem prática e se refere às suas consequências em relação à definição de transparência militar. Nesta perspectiva o CEED publicou, em 2012, o primeiro Registro Suramericano de Gasto de Defesa⁷³. Saint-Pierre e Silva (2013, p. 302) argumentam que a transparência militar destina-se a tornar público os gastos em defesa dos países e também os tratados no âmbito militar que possam gerar desconfiança entre os vizinhos. O alcance e a profundidade da transparência dependerão do que se defina como defesa, disto decorre a importância da univocidade conceitual na região, pois diferentes definições de defesa englobam diferentes setores a serem considerados.

Quanto ao Registro Suramericano de Gasto de Defesa (2012), seu aspecto técnico se constitui como um avanço em relação a outras iniciativas e metodologias devido à precisão da informação que é oficial e elaborada pelos doze Ministérios de Defesa dos Estados-membros da UNASUL, assentando assim as bases para o aprofundamento do processo de transparência e confiança em matéria de defesa. No tocante ao seu aspecto metodológico, o Registro sustenta-se em três elementos. O primeiro refere-se à definição comum de gasto em defesa,

como o espaço específico e exclusivo da organização e uso da força militar do Estado, em relação a riscos ou ameaças relativas à sua integridade e existência independente e soberana” (tradução nossa).

⁷² “A segurança regional articula a defesa, no entendimento de que a manutenção da integridade territorial e da soberania de cada país demandam um cenário de estabilidade e equilíbrio das relações interestatais, traduzido como segurança internacional e regional que requer por parte dos Estados uma disposição à cooperação em seu entorno estratégico” (tradução nossa).

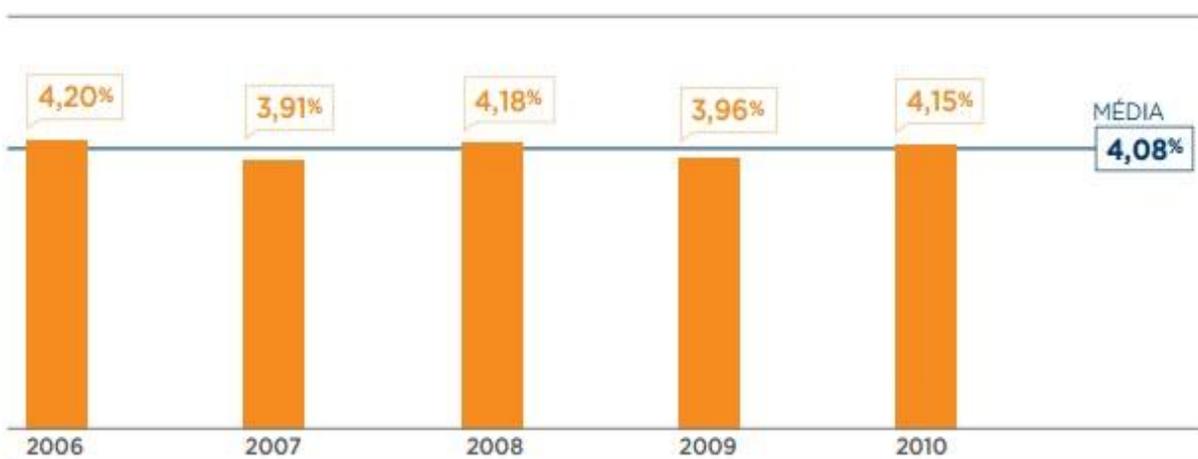
⁷³ “Registro Sul-Americano de Gasto de Defesa” (tradução nossa). Neste trabalho será utilizado o nome do documento em espanhol devido a ser mais comumente empregado.

[...] entendido éste como todos los recursos asignados por el Estado, así como también la asistencia externa (monetaria y no monetaria), destinada al financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación. Esto incluye el gasto de los Ministerios de Defensa, sus organismos dependientes, las Fuerzas Armadas y toda otra agencia del sector público cuya función prioritaria sea la Defensa del país frente a desafíos externos.⁷⁴ (REGISTRO SURAMERICANO DE GASTO DE DEFENSA, 2012, p. 2).

O segundo elemento diz respeito a metodologia estandardizada para a apresentação das informações de acordo com dois eixos: 1) Classificação pelo objeto do gasto e por instituição executora; e, 2) Pautas de formato para a apresentação, onde deve constar a periodicidade anual do gasto executado/acumulado, as fontes de financiamento orçamentárias e extra orçamentárias, os gastos em moeda local e dólar corrente e indicadores de referência (gasto em defesa na porcentagem do PIB e gasto em defesa na porcentagem do Gasto Fiscal). Por fim, o terceiro elemento define que os Ministérios de Defesa devem enviar anualmente (até 31 de Julho) a informação correspondente ao gasto em defesa executado no ano fiscal anterior. Este Registro Suramericano de Gasto de Defesa (2012) permitiu através de gráficos a elucidação sobre como os Estados sul-americanos têm se comportado nesta área (GRÁFICOS 3, 4 e 5)⁷⁵:

GRÁFICO 3 – GASTO REGIONAL EM DEFESA COMO PORCENTAGEM DO GASTO FISCAL REGIONAL

GASTO REGIONAL EM DEFESA COMO PORCENTAGEM DO GASTO FISCAL REGIONAL DURANTE O PERÍODO 2006-2010



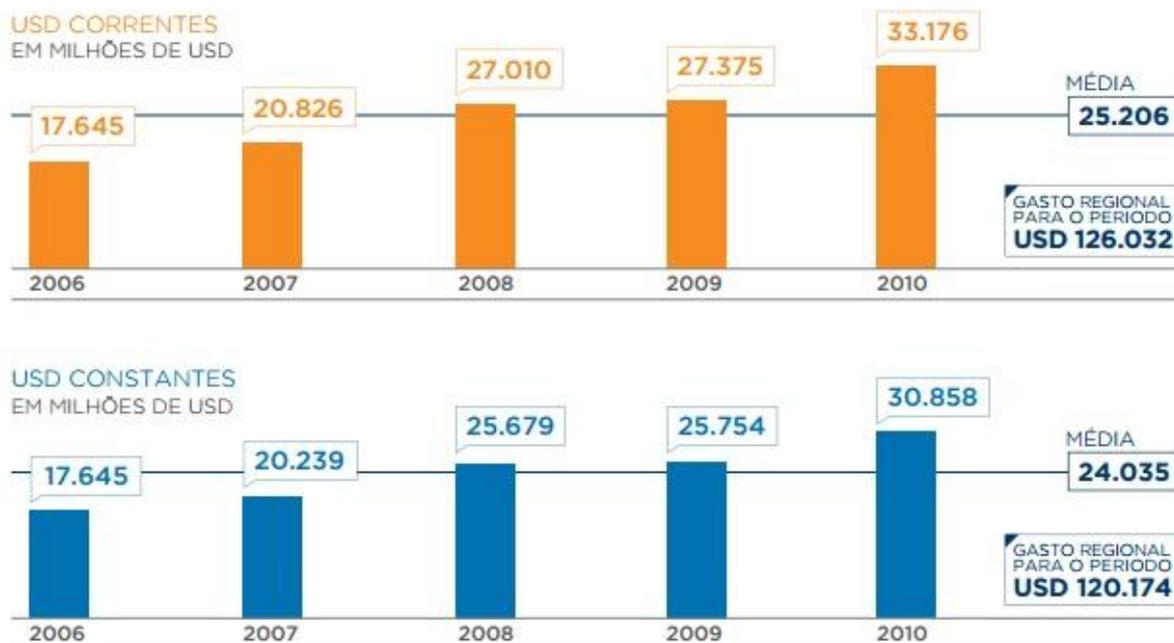
Fonte: Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa (2014)

⁷⁴ “[...] entendido este como todos os recursos alocados pelo Estado, assim como também a assistência externa (monetária e não monetária), destinada ao financiamento das atividades que compreendem a segurança externa da Nação. Isto inclui o gasto dos Ministérios de Defesa, seus organismo dependentes, as Forças Armadas e toda outra agência do setor público cuja função prioritária seja a Defesa do país frente a desafios externos” (tradução nossa).

⁷⁵ Para mais dados quanto aos resultados do Registro Sul-Americano de Gasto de Defesa, consultar os anexos 5, 6 e 7.

GRÁFICO 4 – GASTOS EM DEFESA NA REGIÃO EM BILHÕES DE DÓLARES

GASTO REGIONAL EM DEFESA DURANTE O PERÍODO 2006-2010



Fonte: Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa (2014)

GRÁFICO 5 – VARIAÇÃO RELATIVA ANUAL DO GASTO EM DEFESA E DO PIB

TAXA DE VARIAÇÃO RELATIVA ANUAL REGIONAL DO GASTO EM DEFESA E DO PIB



Fonte: Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa (2014)

Senhoras (2014) discorre que independente da retórica dos presidentes sul-americanos sobre o processo de integração, os gastos em defesa produzem um efeito de fragmentação na regionalização transnacional, pois geram vetores de desconfiança entre os países vizinhos. Fletes, Nolte e Wehner (2011) compartilham de uma visão próxima desta ao argumentarem que as compras de armamento se traduzem em desconfianças bilaterais entre Estados vizinhos, que podem converter-se em pressão para que os demais países também incorram em gastos nesta área para manter seu poder dissuasivo e o balanço regional. Porém, a conclusão à qual o CEED chegou com base nos dados apresentados neste Registro diverge desta linha, pois

[...] las variaciones analizadas en el Registro Suramericano de Gasto de defensa indican que la evolución de los presupuestos de defensa en la UNASUR, no registra variaciones por valores significativos durante el periodo, ni elementos que permitan establecer una tendencia armamentista o reflejen una militarización de la región.⁷⁶ (REGISTRO SURAMERICANO DE GASTO DE DEFENSA, 2012, p. 13)

Diretamente relacionado à formalização do Registro Suramericano de Gasto de Defesa, Saint-Pierre e Silva (2013) argumentam que um transbordamento da definição e implantação de medidas de transparência na América do Sul é o questionamento dos entendimentos sobre a dinâmica da dissuasão. Esta última pode ser entendida, grosso modo, como acúmulo e demonstração de meios coercitivos de modo a desencorajar um ataque externo. Porém, ao tornarem transparentes os gastos e acordos na dimensão militar aos vizinhos, cria-se uma outra dinâmica dissuasória, definida como dissuasão pela transparência. Sobre este quadro, constata-se que

Na abordagem convencional à segurança, a dissuasão é alcançada pela obtenção dos meios de repulsão de um ataque advindo de fora das fronteiras nacionais e de infligção de grandes perdas às forças de quem ataca e talvez até no país que ataca. Na abordagem cooperativa à segurança, a dissuasão é alcançada através da transparência dos procedimentos militares e da informação através de medidas de construção da confiança de modo a envolver as Forças Armadas de qualquer conjunto de países. (DOMÍNGUEZ; 1998, p. 12 apud SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 305).

Neste sentido, a formalização do Registro Suramericano de Gasto de Defesa (2012) contribui consideravelmente para a construção de confiança na América do Sul. A transparência militar proporcionada por este mecanismo consolida-se como uma importante medida de

⁷⁶ “[...] as variações analisadas no Registro Sul-Americano de Gasto de Defesa indicam que a evolução das despesas de defesa da UNASUL, não registra variações por valores significativos durante o período, nem elementos que permitam estabelecer uma tendência armamentista ou refletem uma militarização da região” (tradução nossa).

confiança mútua, pois afasta discursos que fomentem uma tendência armamentista ou a militarização da região. Em síntese, é um avanço realizado pelo CDS no caminho para a consolidação de um modelo de segurança cooperativa.

A segunda dimensão que advoga em favor da convergência conceitual nas áreas de segurança e defesa é de teor teórico. Um dos objetivos do CDS, previsto em seu Estatuto, é a formação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa. Essa meta é reiterada com o compromisso do CEED na construção de uma visão compartilhada de defesa e segurança regional e na identificação de enfoques conceituais comuns que possibilitem a operacionalidade e complementariedade de políticas regionais nestas áreas. De acordo com Wendt (1992), pode-se entender identidade como um conjunto consideravelmente estável de entendimentos e expectativas resultantes de um processo de interação social e participação nos significados compartilhados. Esta definição, ao associar o compartilhamento de significados e entendimentos com a construção de uma identidade, reitera a necessidade de uma univocidade conceitual para o avanço de uma visão única de América do Sul.

Saint-Pierre e Silva (2013) concluem que frente à heterogênea realidade dos países sul-americanos, cada um deles enfrentando situações que exigem um desempenho institucional específico, a região se propõe à formação de um arcabouço conceitual que possibilite negociar o processo de cooperação em defesa. Desta forma, desde Estados como a Colômbia, submergida em um conflito interno que lhe impede de diferenciar operacionalmente entre defesa e segurança pública, até países como Argentina que mantém claramente separados os dois setores, todos se encontram comprometidos com a meta do CEED na construção de uma univocidade conceitual que permita avançar na consolidação da cooperação regional em defesa. Em síntese:

A preocupação do Centro com a elaboração de conceitos e métodos compartilhados por todos os países da região, que acelerem a transparência e consolidem a confiança, justifica-se porque uma cooperação prolongada depende da comunhão de expectativas por parte dos cooperantes. Dessa maneira, a direção do CEED/CDS procura estabelecer a construção da arquitetura regional de cooperação em Defesa ancorada em conceitos operacionais e teóricos compartilhados, contribuindo para a formação de uma identidade estratégica regional. Para que a construção conceitual se encaminhe para o fortalecimento dessa identidade, sua elaboração refletirá as particularidades e expectativas regionais, daí o esforço do CEED/CDS para que eles sejam formulados endogenamente, imbuídos das experiências dos atores regionais, únicos a compreender com clareza a realidade de seu entorno. (SAINT-PIERRE; SILVA, 2013, p. 308-309).

Como um balanço da dinâmica do CDS no quadro sul-americano, percebe-se que há uma alteração no eixo das preocupações em matéria de segurança e, principalmente de defesa em torno de uma visão mais cooperativa, alicerçada na confiança e convergência de interesses. Busca-se a formação de um cenário que não se fundamenta na hipótese de conflitos bélicos e situações de confrontação entre Estados, mas sim na conformação de uma comunidade de segurança sul-americana. Esta tendência de concertação de interesses e políticas comuns avança em uma conjuntura de integração regional em que coexistem diversas visões e definições políticas e conceituais sobre segurança e defesa, correspondentes aos processos particulares de cada Estado e as percepções de riscos e ameaças fundamentadas em suas situações nacionais. Neste sentido, o CEED considera que

Suramérica vive un cambio de cualidad en sus contextos de seguridad y defensa. Tradicionalmente predominaron, junto a la visión hemisférica, los enfoques nacionales en las formulaciones de política de defensa, identificación de amenazas y acciones estatales para enfrentarlos. En la actualidad, los gobiernos han explicitado su interés en una perspectiva estratégica regional, reconociendo la necesidad de avanzar hacia definiciones políticas y sistemas comunes de seguridad y defensa y acciones cooperativas y complementarias en estos campos.⁷⁷ (INFORME PRELIMINAR DEL CEED AL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO ACERCA DE LOS TERMINOS DE REFERENCIA PARA LOS CONCEPTOS SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REGION SURAMERICANA, 2012, p. 2).

Conclui-se, então, que historicamente a formação de percepções e conceitos acerca da segurança e defesa na América do Sul esteve condicionada à uma agenda definida externamente, a qual propunha um caráter multidimensional que não se encaixava com as reais necessidades da região. Somados a este contexto, aspectos como a territorialidade e o papel das FA também foram fatores que definiram os comportamentos regionais sobre esta área. Porém, a iniciativa do CDS, junto à constituição do CEED, têm permitido a construção de uma visão mais particularizada que emerge da confluência de interesses dos países sul-americanos. O modo como este caminho está sendo percorrido baseia-se resumidamente no estabelecimento de medidas de confiança mútua, onde destaca-se o papel da transparência militar através da publicação do Registro Suramericano de Gasto de Defesa.

Deve-se reconhecer que se trata de uma estrutura ainda suavizada, uma necessidade diante da heterogeneidade de linhas de pensamento da região. Porém, ainda que seu processo

⁷⁷ “América do Sul vive uma mudança de qualidade em seus contextos de segurança e defesa. Tradicionalmente predominaram, junto a visão hemisférica, os enfoques nacionais e as formulações de políticas de defesa, identificação de ameaças e ações estatais para enfrentá-las. Na atualidade, os governos explicitaram seu interesse em uma perspectiva estratégica regional, reconhecendo a necessidade de avançar até definições políticas e sistemas comuns de segurança e defesa e ações cooperativas e complementárias nestes campos” (tradução nossa).

de institucionalização encontra-se em uma fase inicial onde os Estados começam a estabelecer convenções no sentido proposto por Keohane (1993), seu modo de atuar através do estabelecimento de GTs e programas em áreas específicas fornece uma base operacional que permitirá avanços contínuos no concerto entre os países. Neste sentido, já é possível considerar o CDS como um progresso para a América do Sul, pois é um instrumento que permite a quebra de um paradigma na região e o avanço, embora lento, do abandono de uma estrutura de segurança coletiva em direção à uma de segurança cooperativa. Em síntese, para o processo de integração sul-americano, o Conselho se converte em uma importante arena de aproximação e concertação política entre os Estados sul-americanos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação de iniciativas como a UNASUL e o CDS são resultados de um não desprezível processo histórico. Elementos chaves para o processo de integração sul-americano devido à sua agenda que apresenta-se inovadora ao permitir maior concertação entre os países da região, tais organismos também representaram uma quebra de paradigma no debate sobre questões de segurança e defesa na América do Sul.

Dentro da abordagem histórica proposta neste trabalho observou-se que a formação do complexo regional de segurança sul-americano esteve condicionada por diversos fatores que determinaram a forma pela qual este se encontra hoje. O período pré-Guerra Fria apresentou como pontos principais a presença de fronteiras instáveis e contestadas, a formação de díades e triângulos e um transbordamento de instabilidade entre os Estados da região. Durante o período bipolar, a região manteve seu aspecto de formação conflitiva e descontinuidade dos governos, porém presenciou um crescimento da penetração dos Estados Unidos. Tal fato evidenciou-se pela busca no âmbito doméstico do afastamento de estigmas como de comunista e fascista. Na esfera interestatal, por sua vez, destacaram-se iniciativas como a ALALC, ALADI e o Pacto Andino. Porém, foi o nível global que mais determinou a dinâmica do CRS, onde imperou agenda estadunidense do perigo do comunismo.

Com o fim da Guerra Fria importantes alterações se desenharam no contexto sul-americano. A democratização, redução da influência militar, reforma neoliberal (e sua posterior crise) e a virada à partidos de esquerda e reformistas caracterizaram o nível doméstico da região. O nível interestatal marcou uma diferenciação entre os dois subcomplexos. No Cone Sul a aproximação entre Brasil e Argentina garantiu maior estabilidade para as relações e determinou a criação do MERCOSUL. A eleição de Lula da Silva também foi um ponto chave para a sub-região ao pautar sua atuação no reconhecimento das assimetrias entre os membros deste bloco. O Norte Andino, no entanto, ficou marcado pela sua instabilidade, gerada pela dinâmica das drogas, o crescente envolvimento dos EUA e a aceitação de uma agenda externa, principalmente no pós-11 de Setembro de 2001, que não condizia com as reais necessidades dos países. A eleição de Hugo Chávez também foi um marco, pois apresentou uma alternativa de esquerda (ALBA) que defendia maior autonomia para os países. O nível global, por fim, teve como pontos principais: iniciativas hemisféricas de integração (ALCA), maior empenho

norte-americano no problema das drogas na região andina e a construção de uma agenda multidimensional de segurança através de organizações como a OEA e a ONU.

A visão de fim de história que esteve presente logo ao término da divisão bipolar, alicerçada em pontos como o predomínio da ordem liberal, propostas do Consenso de Washington, unipolaridade dos EUA, passagem de uma lógica de conflito para uma de cooperação, atuação de organizações como o FMI e o Banco Mundial e o fim dos conflitos políticos e ideológicos não sustentou-se. A grande assimetria de poderes na ordem mundial logo desencadeou uma crise, manifestada na marginalização da América do Sul e da África. O sistema internacional revelou-se de uma complexidade onde uma visão única que buscava aglutinar todos atores em uma agenda neoliberal não teria sucesso. Os processos de globalização e regionalização também não foram capazes de sobrepor-se à uma visão estatal e eliminar as suas próprias contradições. Esta conjuntura exigiu repostas críticas, que estivessem mais próximas das necessidades de cada região. Portanto, a UNASUL e o seu CDS não surgem de um plano sem alicerces, mas sim de um contexto internacional e regional que exige dos países da região a elaboração de uma visão própria onde estejam contemplados seus reais interesses e objetivos.

Na sequência do trabalho buscou-se identificar como a União de Nações Sul-Americanas surgiu e atua dentro da América do Sul. Sobre o seu contexto de criação observou-se que outras iniciativas como o MERCOSUL e a CAN se encontravam enfraquecidas como propostas para unir o espaço sul-americano e que pontos chaves para sua consolidação foram as reuniões de presidentes da América do Sul. Estas últimas permitiram um debate inicial que propunha uma agenda autônoma de desenvolvimento, o fortalecimento do diálogo político e de uma identidade regional e a busca de convergência entre os reais interesses dos países sul-americanos. Nesta linha foram criadas a IIRSA e a CASA, onde esta última foi substituída pela UNASUL em 2008. Quanto ao seu Tratado Constitutivo, identificou-se que a organização pretende construir identidade e cidadania sul-americanas, e que para tal, deve se basear em princípios como o respeito à soberania, inviolabilidade territorial, autodeterminação dos povos, solidariedade, paz, cooperação, redução de assimetrias e democracia. Como pontos principais do documento destacam-se a sua proposta de construção flexível e gradual onde cada Estado possa assumir compromissos de acordo com a sua realidade e a defesa da plena vigência das instituições democráticas.

No campo de sua atuação, desafios e perspectivas, a análise realizada permitiu a identificação de uma variedade de questões que determinam os resultados da UNASUL. Primeiramente foram identificados fatores que limitam seu aprofundamento, entre os quais se encontram a heterogeneidade de posicionamentos, divergência quanto ao modelo de integração desejado, questionamentos sobre a liderança brasileira e o alto índice de assimetria entre os países. A seu favor, no entanto, surgem o interesse de resolver os problemas da região sem ingerência externa e a busca por uma melhor inserção no sistema internacional.

Sobre seu processo de institucionalização, conclui-se que a UNASUL tem buscado construir uma integração política na América do Sul. Neste sentido, a organização atua através da criação de Conselhos e GTs que tratam de agendas específicas e acredita que este seja o meio mais eficiente de coordenar e potencializar seus esforços. Esta postura surge de uma demanda em trabalhar com a multidisciplinariedade a qual o órgão se propõem. Desta forma, antes da construção de estruturas mais rígidas busca-se criar os canais que permitem regionalizar setores anteriormente sob a égide do regimes internacionais.

Sob a perspectiva de sua efetividade, a delimitação de variáveis como transparência, capacidade dos governos, resistência, distribuição do poder e ordem intelectual também permitiu visualizar em que nível se encontram os seus resultados. A conclusão mais clara é de que a organização ainda não permitiu o abandono do caráter nacionalista e intergovernamental e a alteração do comportamento reativo presente em iniciativas anteriores, mas representa um marco ao se distanciar da característica mercantilista dos outros processos. Ela consegue reunir os doze países sul-americanos em torno de objetivos comuns, quais sejam: o desejo de maior autonomia, afastamento de atores externos nas decisões da região e uma inserção mais segura e competitiva no sistema internacional.

Assim, a interferência da UNASUL no CRS da América do Sul se dá de diferentes formas. Primeiramente, ela contribui para a cooperação entre os países por permitir a consolidação de uma visão de longo prazo, onde não delimita prazos específicos e define que o caminho é gradual e deve reconhecer as debilidades de cada Estado. Também é positiva ao proporcionar uma regularidade nas relações entre os atores regionais através de reuniões frequentes entre os seus órgãos. Esta dinâmica fornece um maior grau de previsibilidade e estabilidade para as relações sul-americanas. Em uma segunda perspectiva, percebe-se que a organização tem proporcionado maior aproximação entre os dois subcomplexos através do fortalecimento do diálogo político. Seu processo de institucionalização diferenciado permite que o debate sobre questões de segurança e defesa ocorra pela óptica da região, possibilitando

a construção de convenções nesta área que futuramente poderão contribuir para a construção de uma identidade.

No debate proposto quanto ao CDS, visualizou-se que este emergiu a partir de uma crise do modelo de segurança hemisférico, caracterizada pela pouca efetividade do TIAR, OEA e JID. Também contribuiu para sua consolidação o desengajamento dos EUA que gerou um imaginário sul-americano de espaço capaz de formular políticas mais independentes. No âmbito regional, os interesses específicos de cada país e principalmente a atuação brasileira ao adotar uma postura de não confrontação e ao reverter o veto inicial colombiano foram essenciais para o seu estabelecimento. Em síntese, o órgão apresentava-se como uma proposta que não inibiria ou dificultaria o exercício das soberanias nacionais, além de ser conveniente na visão dos Estados.

Sobre a sua atuação, o CDS já apresenta avanços importantes como a definição de Planos de Ação comuns, criação do CEED, estabelecimento de MCMs, consolidação de uma metodologia comum de medição de gastos em defesa e a criação da ESUDE. A conformação destes Planos de Ação se insere no objetivo de construir uma agenda própria para a América do Sul, onde estejam contemplados temas específicos de seu interesse. Assim como a UNASUL, seu *modus operandi* através da criação de GTs e outros mecanismos (cursos, oficinas, palestras) é um intento de conciliar visões heterogêneas, o que futuramente permitirá a construção de uma identidade sul-americana dentro desta área. Porém, desafios como a heterogeneidade de visões e a polissemia que marca os conceitos de segurança e defesa na região permanecem.

Sobre a sua dinâmica, conclui-se que o CDS proporciona uma alteração no eixo das preocupações em matéria de segurança e defesa em torno de uma visão mais cooperativa. Também contribui para a formação de um cenário que não se fundamenta na hipótese de conflitos bélicos ou situações de confrontação, mas sim no caminho em direção à uma comunidade de segurança. Reitera-se que esta tendência de concertação avança em uma conjuntura de integração regional em que coexistem diferentes visões e definições políticas e conceituais sobre segurança e defesa que correspondem a processos particulares de cada Estado. Portanto, trata-se ainda de uma estrutura suavizada, uma necessidade diante da heterogeneidade de linhas de pensamento da região. Enfim, quanto às condições institucionais de implementar suas propostas, percebe-se que o Conselho tem se apresentado com um eficaz órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa. Junto à UNASUL tem contribuído para consolidar a América do Sul como uma zona de paz e gerar consensos que fortalecem a cooperação regional em matéria de defesa. Para o processo de integração sul-americano se converte em uma importante arena de aproximação e concertação política entre os Estados,

possibilitando o abandono de uma estrutura de segurança coletiva em direção à uma segurança cooperativa.

Então, quanto a hipótese proposta para esta pesquisa confirma-se que as questões de segurança e defesa surgem como um fator aglutinador entre os Estados-membros da UNASUL e do CDS. A iniciativa destes organismos em buscar a consolidação de uma agenda sul-americana dentro desta temática contribui para a aproximação e concertação política entre os países sul-americanos. A conformação de projetos como a OEA, TIAR e JID demonstram que o processo de integração sul-americano sempre esteve condicionado à questões de segurança e defesa, porém ao integrar-se a estas propostas a região sul-americana caracterizou-se pela aceitação unilateral de uma agenda externa, o que evidencia-se na absorção do discurso norte-americano de guerra ao terrorismo ou do caráter multidimensional de segurança. Neste sentido, a atual proposta de desvincular a América do Sul de uma visão externa e pensá-la a partir dos reais interesses e necessidades de seus Estados consubstancia-se em um avanço para a segurança regional.

REFERÊNCIAS

- ACORDO DE CARTAGENA. 1969. Disponível em <http://www.wipo.int/wipolex/es/regeco_treaties/text.jsp?file_id=220449> Acesso em: 17 set. 2014.
- ADRIANO, Leandro; RAMOS, Leonardo. Keohane e o Institucionalismo Neoliberal: conflitos ontológicos na construção teórica das Relações Internacionais. **E-civitas Revista Científica do Departamento de Ciências Jurídicas, Políticas e Gerenciais do UNI-BH**. Belo Horizonte, v. 5, n. 2, dez. 2012.
- AGUILAR, Sérgio. Segurança na América Latina: Cenários e Perspectivas. **Revista de Relações Internacionais da UFGD**. Dourados, v. 2, n. 3, jan/jun 2013.
- AMORIM, Celso. A integração sul-americana. Rio de Janeiro. **Diplomacia, Estratégia & Política**, n. 10, p. 5-27, out./ dez. 2009.
- ATA DE BUENOS AIRES. 1990. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1990/b_24_2011-10-17-15-48-37/> Acesso em 17 set. 2014.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. **J-STOR**. V. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.
- BANDEIRA, Luiz Alberto. UNASUR: “Una forma eficaz de evitar la subordinación de América del Sur”. Julho 2008. Disponível em: <<http://www.amersur.org/Integ/Bandeira0806.htm>> Acesso em 16 set. 2014.
- _____. In: **Integração da América do Sul**. Capítulo 7: A integração da América do Sul como espaço geopolítico. Brasília. FUNAG, 2010.
- BARNABÉ, Israel. Unasul: desafios e importância política. **Mural Internacional**. Ano II, n. 1, jun. 2011.
- BRUNO, Carlos. In: **Integração da América do Sul**. Capítulo 2: Balance y perspectivas del proceso de integración en América del Sur. Algunas reflexiones desde la experiencia argentina. Brasília, FUNAG, 2010.
- BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Londres. Harvester Wheatsheaf, 1991.
- _____; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge. Cambridge University Press, 2003.
- _____; _____.; WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Londres. Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABRAL, Ricardo. Complexo Regional de Segurança: a busca de um modelo para a América do Sul. **Encontro Regional da ANPUH-RIO**. Rio de Janeiro, n. 14, 2010. Disponível em <http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/resources/anais/8/1276513961_ARQUIVO_ComplexoRegionaldeSeguranca-Anpuh.pdf> Acesso em: 11 jun. 2014.

CEPIK, Marco. **Segurança Internacional** – Práticas, Tendências e Conceitos. São Paulo. Editora Hucitec, 2010.

_____. Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Observatório Político Sul-Americano**. Rio de Janeiro, n. 9, agosto 2005.

_____; BRANCHER, Pedro; GRANDA, Sebastián. A Colômbia e os Desafios para a Integração Sul-Americana. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre, v. 2, n. 14, out/nov 2012.

CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO. Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano 2010-2011. Disponível em <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2010-2011.pdf>> Acesso em 13 nov. 2014.

_____. Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano 2012. Disponível em <<http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PORT-Plan-de-Accion-2012.pdf>> Acesso em 10 nov. 2014.

_____. Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano 2013. Disponível em <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2013.pdf>> Acesso em 10 nov. 2014.

_____. Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano 2014. Disponível em <<http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PORT-Plan-de-Accion-2014.pdf>> Acesso em: 10 nov. 2014.

COSTA, Clayton; SANTOS, Letícia. Uma abordagem da Teoria do Complexo de Segurança sobre as águas transfronteiriças do Rio Jordão. **Mural Internacional**. Ano IV, n. 1, jun. 2013.

COMUNICADO DE BRASÍLIA. 2000. Disponível em <http://www.urjc.es/ceib/espacios/panorama/instrumentos/democracia/unasur/documentos/Comunicado_Brasilia_2000.pdf> Acesso em 27 set. 2014.

CONSENSO DE GUAYAQUIL. 2002. Disponível em <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm> Acesso em 27 set. 2014.

DAVID, Charles. **A Guerra e a Paz – Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia**. Lisboa. Instituto Piaget, 2001.

DECISÃO DE BARILOCHE. 2009. Disponível em
<<http://kitplone.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/bariloche>> Acesso em: 22 out. 2014.

DECLARAÇÃO DE BRIDGETOWN. 2002. Disponível em
<<http://www.scm.oas.org/pdfs/2003/agres27p.PDF>> Acesso em 23 out. 2014.

DECLARAÇÃO DE BUENOS AIRES. 2010. Disponível em
<<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-buenos-aires-sobre-a-situacao-no-equador-buenos-aires-1b0-de-outubro-de-2010/>> Acesso em 22 out. 2012.

DECLARAÇÃO DE CUZCO. 2004. Disponível em
<http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm> Acesso em 27 set. 2014.

DECLARAÇÃO DE LA MONEDA. 2008. Disponível em <<http://anncol-brasil.blogspot.com.br/2008/09/unasul-declarao-de-la-moneda.html>> Acesso em: 22 out. 2014.

DECLARAÇÃO DE QUITO. 2004. Disponível em
<www.oas.org/juridico/portuguese/ag02528p09.doc> Acesso em: 11 out. 2014.

DECLARAÇÃO DO IGUAÇU. 1985. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1985/b_74/> Acesso em 17 set. 2014.

DREGER, Fabrício. Integração na América do Sul: A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano. Porto Alegre, UFRGS, 2009. Disponível em
<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/21472/000736605.pdf?sequence=1>> Acesso em: 13 set. 2014.

ESTATUDO DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO. 2010. Disponível em
<http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CEED_FINAL.pdf> Acesso em: 16 set. 2014.

ESTATUTO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL. 2008. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2014.

FELICIANO, José. A reforma do setor de segurança da concepção a realidade. **Proelium – Revista da Academia Militar**. Disponível em
<<http://www.academiamilitar.pt/search.html?ordering=0&searchphrase=all&searchwose=jose+antonio+figueir>> Acesso em: 11 jun. 2014.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. Chile, 2011. Disponível em

<<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/19428/20565>> Acesso em: 23 set. 2014.

FUCCILLE, Alexandre. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Balanço e Perspectivas. **IX Encontro ABCP**. Brasília, 2014. Disponível em <http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403664066_ARQUIVO_FullPaperABCP_AlexandreFuccille_.pdf> Acesso em 23 out. 2014.

_____.; REZENDE, Lucas. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, jan.-jun. 2013.

FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro. ROCCO, 1992

_____. The end of History? **The National Interest**. 1989. Disponível em <<http://ps321.community.uaf.edu/files/2012/10/Fukuyama-End-of-history-article.pdf>> Acesso em: 10 set. 2014.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Integração da América do Sul**. Brasília. FUNAG, 2010. Disponível em <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Integracao_da_america_do_sul.pdf> Acesso em 15 out. 2014.

_____. **A América do Sul e a Integração Regional**. Brasília. FUNAG, 2012. Disponível em <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/America_do_Sul_e_A_Integracao_Regional.pdf> Acesso em 15 out. 2014.

GOMES, Kelly. UNASUL: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano. São Paulo, UNESP, 2012. Disponível em <http://base.repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93740/gomes_kr_me_mar.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 13 nov. 2014.

GRUPO DE ESTADÍSTICA SG/CAN. In: **Revista de La Integración**. Capítulo 6: Principales indicadores de La SG/CAN de Naciones Suramericanas, 1998-2007. Lima, Secretaria General de la Comunidad Andina, jul. 2008.

GUERRA, Sidney. **Organizações Internacionais**. Rio de Janeiro. Livraria e Editora Lumen Juris, 2011.

HALLIDAY, Fred. A Guerra Fria e seu Fim: Consequências para a Teoria das Relações Internacionais. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 53-73, jun. 1994.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos - O breve século XX - 1914/1991**. São Paulo. Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel. **O choque das civilizações e a recomposição da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro. Editora Objetiva, 1997.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro. Editora Record, 1997.

INFORME DEL DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA A NA VII REUNIÓN DE LA INSTANCIA EJETUVIVA DEL CONSEJO DE DEFENSA DURAMERICANO (CDS). Lima, 2012. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_DIRECTOR_CEED_CDS_LIMA_DIC_2012.pdf> Acesso em 16 out. 2014.

INFORME PRELIMINAR DEL CEED AL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO ACERCA DE LOS TERMINOS DE REFERENCIA PARA LOS CONCEPTOS SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REGION SURAMERICANA. 2012. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf> Acesso em: 22 out. 2014.

JÚNIOR, Augusto. Segurança Sul-Americana e a Centralidade do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Ordem Regional. **Meridiano 47**. N. 117, p. 15-17, abr. 2010.

KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Stephen. International Organization and the Study of World Politics. **J-STOR**. V. 52, n. 4, p. 645-685, 1998.

KEOHANE, Robert. In: **Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre taoría de las relaciones internacionales**. Capítulo 1: Institucionalismo Neoliberal: una perspectiva de la política mundial. Buenos Aires, Grupo Editor Latino Americano, 1993.

_____. International Institutions: Can Interdependence Work? **Foreign Policy**. Washington, p. 82-96, 1998. Disponível em <http://www.columbia.edu/itc/sipa/S6800/courseworks/international_keohane.pdf> Acesso em: 13 set. 2014.

_____. International Institutions: Two Approaches. **J-STOR**. V. 32, n. 4, p. 379-396, dec. 1988.

_____. The Demand for International Regimes. **J-STOR**. V. 36, n. 2, p. 325-355, 1982.

_____; MARTIN, Lisa. The Promise of Institutional Theory. **J-STOR**. V. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

_____; NYE, Joseph. Power and Interdependence Revisited. **J-STOR**. V. 41, n. 4, p. 725-753, 1987.

KOŁODZIEJ, Edward. A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: Da Globalização à Regionalização. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 313-349, jul/dez 1995.

LEY ORGANICA DE SEGURIDAD DE LA NACION. 2002. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Srd-LibBL/VEN/Ley_Seguridad_Nacion.pdf> Acesso em: 22 set. 2014.

MALLMANN, Maria. Análise institucionalista da integração sul-americana. **Civitas**. Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 11-22, jan.-abr. 2010.

MARIANO, Karina. O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional. **Cadernos Cedec**. São Paulo, n. 50, 1995.

MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 673-712, 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf> Acesso em: 22 set. 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (www.itamaraty.gov.br)

MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD. Plan Nacional de Seguridad Integral. 2011. Disponível em <http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf> Acesso em: 22 set. 2014.

MOREIRA, Luiz Felipe; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis. Editora Vozes, 2010.

NYE JR, Joseph. **Cooperação e Conflito nas relações internacionais**. São Paulo. Editora Gente, 2009.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. Mapa da Estabilidade. Nº 9, 1º Semestre de 2010. Disponível em <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/mapa/11_mapaestabilidade_10_mapa_10_01.pdf> Acesso em: 12 out. 2014.

PAGLIARI, Graciela. Segurança na América do Sul: problemas e atores. **3º Encontro Nacional ABRI 2011**. Disponível em <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000200018&script=sci_arttext> Acesso em: 23 nov. 2014.

PECEQUILO, Cristina. **Política Internacional**. Brasília, FUNAG, 2012. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/1004-Manual_do_Candidato_-_Politica_Internacional.pdf> Acesso em: 25 set. 2014.

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUR SOBRE COMPROMISI CON LA DEMOCRACIA. 2010. Disponível em <[http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb\[166\]ling\[1\]anx\[525\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb[166]ling[1]anx[525].pdf)> Acesso em 22 set. 2014.

PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE O COMPROMISSO DEMOCRÁTICO NO MERCOSUL, BOLÍVIA E CHILE. 1998. Disponível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf> Acesso em 17 set. 2014.

REGISTRO SUL-AMERICANO DE GASTOS AGREGADOS EM DEFESA. V. 1, n. 1, 2014. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/RSGD-2006-2010_PORT.pdf> Acesso em 27 out. 2014.

REGISTRO SURAMERICANO DE GASTO DE DEFENSA. Quito, 2012. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGD-2006-2010_ESP.pdf> Acesso em: 15 set. 2014.

RUGGIE, John. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**. V. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

SAINT-PIERRE, Héctor. “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 407-433, 2011.

_____; SILVA, Diego. In: **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Capítulo 9: A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2005.

SENHORAS, Elói. **Conflito e Cooperação no Complexo Regional de Segurança da América do Sul**. Boa Vista. Editora da UFRR, 2014.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan/jun 2003.

TOMÉ, Luis. Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais. **JANUS-NET**. Lisboa, v. 1, n. 1, p. 33-49, 2010.

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL. 2008. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>> Acesso em: 15 jun. 2014.

TRATADO DE ASSUNÇÃO. 1991. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assun..pdf> Acesso em: 17 set. 2014.

TRATADO DE INTEGRAÇÃO, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA ARGENTINA. 1989. Disponível em <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_100/> Acesso em 17 set. 2014.

TRATADO DE MONTEVIDÉU. 1980. Disponível em <<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadowebp/tm80>> Acesso em 12 set. 2014.

UGARTE, José. El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas. 2009. Disponível em <http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf> Acesso em: 13 set. 2014.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. (www.unasur.org)

VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana. **ICTSD**. 2008. Disponível em <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-unasul-e-a-nova-gram%C3%A1tica-da-integra%C3%A7%C3%A3o-sul-americana>> Acesso em 12 nov. 2014.

VILLA, Rafael. In: **Segurança Internacional – Práticas, Tendências e Conceitos**. Capítulo 1: EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional. São Paulo. Editora Hucitec, 2010.

_____; OSTOS, Maria. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, v. 48, n. 2, jul./dez. 2005.

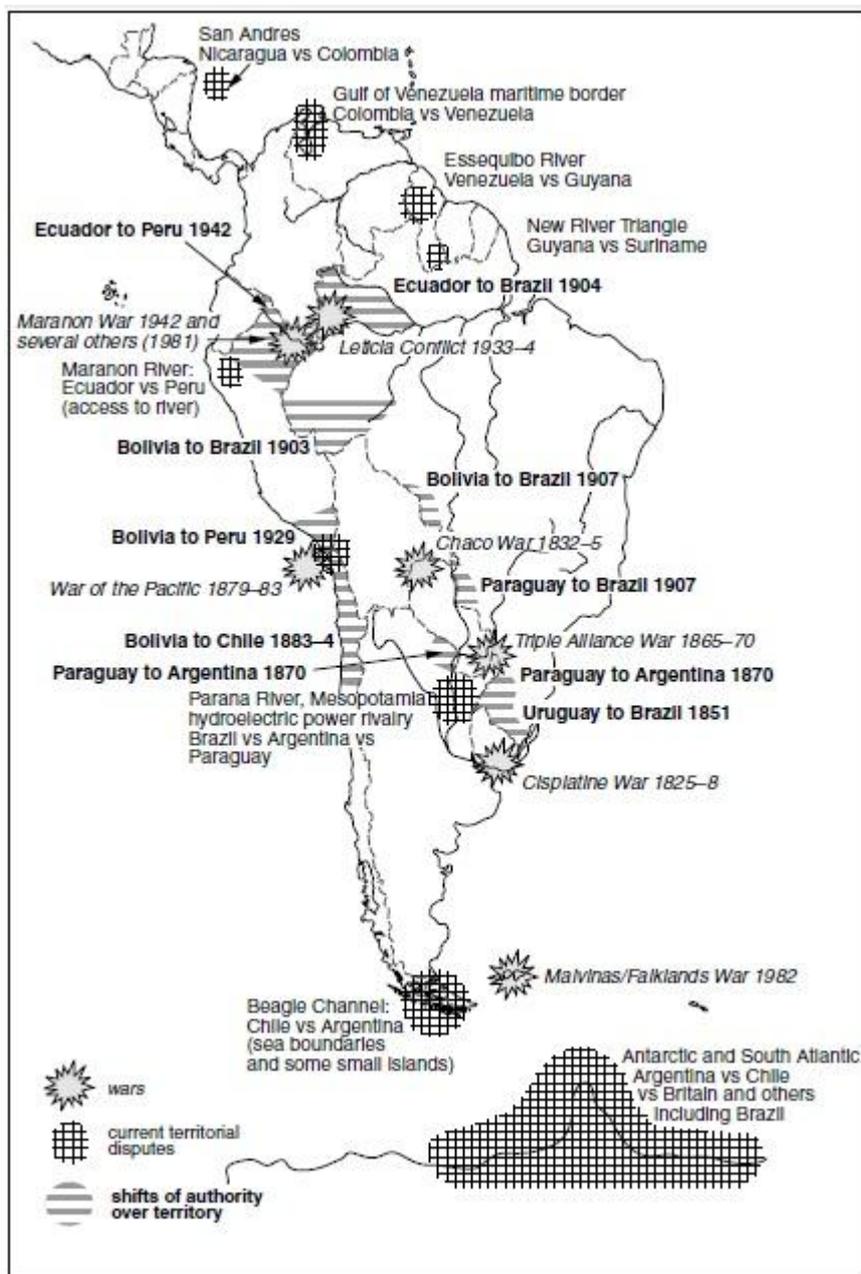
WALLERSTEIN, Immanuel. **After Liberalism**. New York. The New Press, 1995.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **J-STOR**. V. 46, n. 2, 1992.

YOUNG, Oran. In: **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Capítulo 6: A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. Brasília, Editora UNB, 2000.

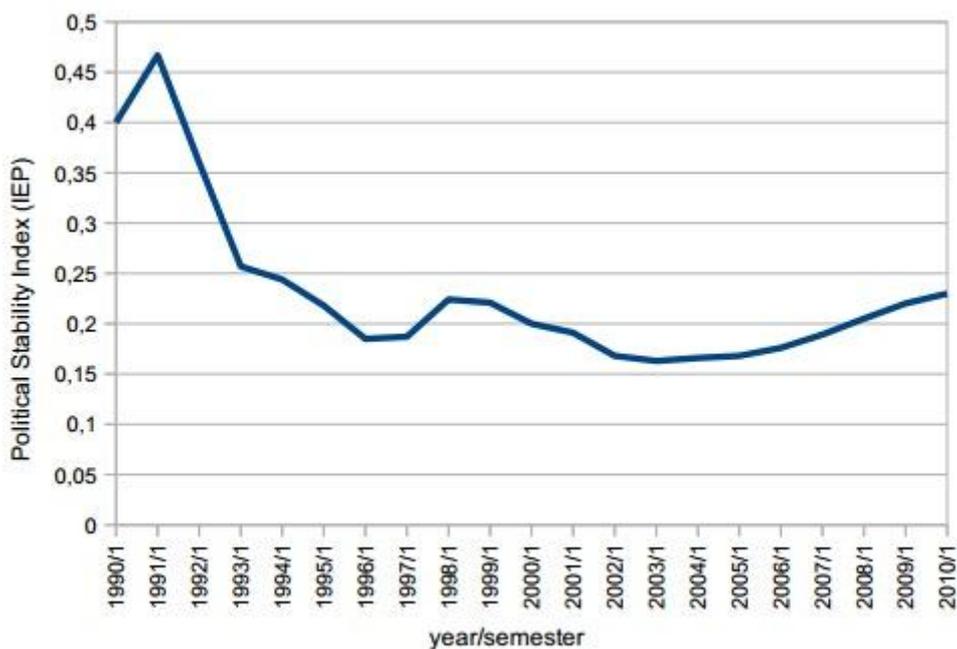
ANEXOS

ANEXO 1 – GUERRAS E DISPUTAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL



Fonte: Buzan; Weaver (2003)

ANEXO 2 - ÍNDICE DE ESTABILIDADE POLÍTICA (2006-2010)



Fonte: Observatório Político Sul-Americano (2010)

ANEXO 3 – POTENCIALIDADES DA UNASUL

POTENCIALIDADES DA UNASUL
Possui um PIB de US\$ 3.648 trilhões de dólares e assim constitui a quinta maior economia mundial.
População de 392 milhões de habitantes, a quarta maior em nível mundial.
Tem uma área geográfica superior a 17 Km ² .
Suas exportações superam os US\$ 181.856 milhões.
Possui 27% da água doce do mundo.
Dispõe de 8 milhões de Km ² de florestas e acesso a dois oceanos.
É a região que mais produz alimentos e os exporta no mundo.
Dispõe de hidrocarbonetos para 100 anos.
A região tem somente 2 idiomas oficiais mutuamente inteligíveis.
Tem uma história comum e valores compartilhados.

Fonte: Gomes (2012)

ANEXO 4 – ESTRUTURA DA UNASUL



Fonte: Ventura; Baraldi (2008)

ANEXO 5 – GASTO REGIONAL EM INVESTIMENTOS DESAGREGADO POR SUBCOMPONENTES (2006-2010)

GASTO REGIONAL EM INVESTIMENTOS DESAGREGADO POR SUBCOMPONENTES EM PORCENTAGENS PARA O PERÍODO 2006-2010



Fonte: Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa (2014)

ANEXO 6 - GASTO REGIONAL EM OPERAÇÕES E MANUTENÇÃO (2006-2010)

GASTO REGIONAL EM OPERAÇÕES E MANUTENÇÃO DURANTE O PERÍODO 2006-2010 EM MILHARES DE DÓLARES

ANO	USD CORRENTES	USD CONSTANTES
2006	4.022.673	4.022.673
2007	4.962.666	4.822.711
2008	6.252.759	5.944.535
2009	6.615.988	6.224.235
2010	7.755.147	7.213.285
TOTAL PERÍODO	29.609.234	28.227.440
MÉDIA DO PERÍODO	5.921.847	5.645.488

Fonte: Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa (2014)

ANEXO 7 – GASTO REGIONAL ANUAL EM DEFESA POR UNIDADE EXECUTORA (2006-2010)

GASTO REGIONAL ANUAL EM DEFESA POR UNIDADE EXECUTORA DURANTE O PERÍODO 2006-2010 EM DÓLARES CORRENTES



Fonte: Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa (2014)