



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUILHERME FRIZZERA LOYOLA

A DEFESA NA UNIÃO LATINO-AMERICANA: DO CONGRESSO DO PANAMÁ A  
UNASUL (1826 – 2008)

BRASÍLIA

2021

**GUILHERME FRIZZERA LOYOLA**  
**A DEFESA NA UNIÃO LATINO-AMERICANA: DO CONGRESSO DO PANAMÁ A**  
**UNASUL (1826 – 2008)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha

**BRASÍLIA**

**2021**

**A DEFESA NA UNIÃO LATINO-AMERICANA: DO CONGRESSO DO PANAMÁ A UNASUL (1826 – 2008)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de doutor em Relações Internacionais.

Banca examinadora:

---

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (Orientador – IREL - UnB)

---

Alcides Costa Vaz (IREL - UnB)

---

Marcelo Passini Mariano (PPG/STD - UNESP)

---

Marcos Alan S. V. Ferreira (DRI - UFPB)

---

Roberto Goulart Menezes (IREL - UnB)

## AGRADECIMENTOS

Essa tese apenas foi possível com a colaboração de muitas pessoas ao longo do período entre 2015 e 2021. Espero não ter esquecido de nenhuma delas.

Primeiramente, dedico essa tese para a minha filha Ana Luiza de Paula Frizzera, que com a sua bondade, amor, carinho e alegria tornou muito mais fácil o imenso trabalho empregado nesses anos. Carregarei para sempre, em minha memória, as imagens de levá-la diariamente para a creche, na Capital Federal, acompanhando a firmeza de seus passos e a graça de suas descobertas deste mundo. Agradeço a minha esposa Paula Frizzera, representante do melhor espírito de companheirismo que uma pessoa pode desejar, com a sua imensa coragem de me acompanhar e incentivar o melhor de mim, ensinando a definição de que o lar é o amor que a gente cultiva e não onde moramos. Ainda no âmbito familiar, agradeço a todo o apoio dado pela minha mãe Luiza, que pode me proporcionar em estudar o que quis, onde eu quis. Ao meu irmão Luciano, a minha cunhada Susana e a minha sobrinha Melissa, sempre presentes em minha vida. Por fim, também dedico esse trabalho a memória de minha avó Clotildes, ao meu tio Josemyr, vítimas desse vírus que ceifou a vida de muitos brasileiros, e ao meu pai Renato, cuja falta sinto todos os dias.

Agradeço a minha orientadora de mestrado Prof<sup>a</sup>. Elizabeth Balbachevsky, pois me incentivou a procurar o melhor lugar possível para continuar com a minha pesquisa e não me limitar às escolhas geográficas. Ao Prof. Marcelo Mariano, cujas aulas foram diretamente responsáveis por eu querer estudar sobre integração e a querer me tornar professor. Por fim, ao Prof. Guilherme Casarões por ter sido o primeiro a aceitar o desafio de me orientar, ainda na graduação.

Não possuo palavras para agradecer aos professores Antonio Jorge Ramalho da Rocha, orientador desse trabalho, e de Alcides Costa Vaz. As suas dedicações, conselhos, orientações e a amizade foram um presente do destino que levarei sempre comigo. Por ter perdido meu pai muito cedo, vocês se tornaram figuras paternas para mim. Sentimento de eterna gratidão.

Aos amigos José Maria de Souza Júnior e Michel Salmon, amizade fraterna desde a graduação e que cresce diariamente, independentemente de qualquer distância. Verdadeiros irmãos! Aos colegas e amigos de doutorado Angélica Szucko, Bruno Mendelski e Willian Wives, que mostraram que pesquisa não se faz sozinho e nem para si, mas em um ambiente de amizade e de cooperação. Por fim, mas não menos importante, ao amigo que a UnB me deu: André Pini. Nossas conversas foram fundamentais não apenas para essa tese, mas para a minha vida. Você terá um futuro brilhante, amigo!

Obrigado aos meus primeiros alunos Giovanna Lima, Isabele Magalhães, Leonardo Feltrin e Rita Pereira, pois a cada dia me ensinam o que é ser um professor.

Esse trabalho foi fruto de um caminho longo e sinuoso que começou em 2015, logo após o término do meu mestrado. Foram muitas conversas e planos diferentes, recebendo retornos positivos de acadêmicos que jamais imaginei que dedicariam o seu tempo em ler e opinar sobre um modesto projeto vindo do Brasil. Com isso, agradeço aos professores: Andrés Malamud, Camilo López Burian, Emanuel Adler, Lene Hansen, Nicholas Onuf, Steven Bernstein e Vendulka Kubalkova. No Brasil, agradeço a professora Andrea Ribeiro Hoffman e ao Rogério de Souza Farias por suas considerações metodológicas. Por fim, não posso esquecer do maior incentivo que tive para acreditar no meu projeto e que ele deveria ser desenvolvido no melhor lugar possível. Se não fosse pela sua arrogância em dizer “O seu projeto é bom, mas, infelizmente, eu só tenho uma vaga no próximo processo seletivo. Se ao menos eu tivesse duas ou três...”, provavelmente não teria tido a oportunidade de ter estudado no melhor instituto de Relações Internacionais, meu sonho desde a época de graduação, e jamais teria tido os aprendizados – acadêmico, profissional e humano - que o IREL me proporcionou. Apesar de tudo, a você eu igualmente digo obrigado.

Durante o período em Brasília, agradeço cada um dos professores que me deram aula ou que comentaram o meu projeto, sendo fundamentais para o meu avanço intelectual: Norma Breda, Cristina Inoue, Danielly Ramos, Ana Flávia Barros, Antônio Carlos Lessa, Juliano Cortinhas, Amado Cervo, Fidel Pérez, Rodrigo Campos, Maria Helena Santos e José Flávio Sombra Saraiva.

Para finalizar, agradeço à CAPES por ter financiado esse projeto. Agradeço à secretaria do IREL, principalmente a Caroline Moraes e a Vanessa Bottazzini, formidáveis e pacientes no trato com as demandas ao longo do meu período na UnB. Por fim, agradeço a Brasília, local que me deixará eternas saudades e um desejo enorme de retornar.

Muito obrigado!

*We've always defined ourselves by the ability to overcome the impossible. And we count these moments. These moments when we dare to aim higher, to break barriers, to reach for the stars, to make the unknown known. We count these moments as our proudest achievements. But we lost all that. Or perhaps we've just forgotten that we are still pioneers. And we've barely begun. And that our greatest accomplishments cannot be behind us, that our destiny lies above us –*  
*Interstellar*

*“Louvado seja aquele que correndo por entre os escombros da guerra, da política e das desgraças públicas, preserva sua honra intacta” –*  
*Simón Bolívar*

## RESUMO

Esta tese analisa o papel desempenhado dos assuntos de defesa nas iniciativas de integração regional da América Latina desde o Congresso do Panamá de 1826 até a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. Este trabalho se insere nas discussões sobre o papel histórico que a defesa e a segurança exercem nos processos de integração regional. A partir da utilização do método de *path dependence*, a pergunta norteadora desta pesquisa é: Como a defesa e a segurança influenciaram, historicamente, iniciativas de integração regional na América Latina? O argumento da tese é que esses assuntos tiveram graus maiores ou menores de importância como núcleos aglutinadores de integração, mas sempre estiveram presentes nas iniciativas analisadas. A presença dessa pauta serviu para, primeiramente, criar a percepção da necessidade de uma defesa mútua contra ameaças de reconquista por parte das metrópoles europeias e, por outro lado, para levar os Estados a concentrar suas escolhas em favor de um projeto de união, criando uma identidade política latino-americana, dando início à cadeia de eventos que caracterizam o *path dependence*. Para compreender a importância de como a defesa se tornou uma agenda importante e constante nas iniciativas de integração, são apresentadas as condições preliminares, isto é, a influência das ideias iluministas e das revoluções Americana, Francesa e Haitiana na construção da visão de mundo dos Libertadores da América – Bolívar, Miranda e Bonifácio. Em seguida, como o Congresso do Panamá em 1826 representou a escolha pela união como um objetivo a ser perseguido desde a emancipação política da América Latina, independentemente dos resultados desse encontro, dando início ao ciclo confederativo que caracterizou os encontros regionais por quase todo o século XIX. Posteriormente, com uma maior participação dos Estados Unidos, a inserção de um ciclo hemisférico tornou a busca pela união e a defesa comum como pautas secundárias. Por fim, o retorno da agenda de defesa como prioritárias para o sucesso em se construir uma identidade comum sul-americana, já nos anos 2000, resultado da consolidação de um processo histórico enraizado nas relações exteriores entre os países sul-americanos.

Palavras-Chaves: *Path Dependence*; Segurança e Defesa; Integração da América Latina; Congresso do Panamá; Pan-Americanismo; UNASUL.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the role played by defense matters in regional integration initiatives in Latin America from the Congress of Panama in 1826 to the creation of the Union of South American Nations (UNASUR) in 2008. This work examines the role history that defense and security play in regional integration processes. Based on the *path dependence* method, the guiding question of this research is: How have defense and security historically impacted regional integration initiatives in Latin America? The argument of the thesis is that these issues had greater or lesser degrees of importance as unifying nuclei of integration, but were always present in the analyzed initiatives. The presence of this agenda served, firstly, to create a need for a mutual defense against the threats of reconquest by the European metropolises and, on the other hand, to lead the States to limit their choices in favor of a union project, creating a Latin American political identity and initiating the chain of events that characterize *path dependence*. To understand the importance of how defense has become an important and constant agenda in integration initiatives, preliminary conditions are presented, that is, the influence of Enlightenment ideas and the American, French and Haitian revolutions in the construction of the Liberators' worldview of America – Bolivar, Miranda and Bonifácio. Then, as the Congress of Panama in 1826 will represent the choice of union as an objective to be pursued since the political emancipation of Latin America, regardless of the results of this meeting, starting the confederative cycle that will characterize regional meetings for almost the entire century XIX. Later, with a greater participation of the United States, the insertion of a hemispheric cycle, which will make the search for unity and common defense secondary agendas. Finally, the return of the defense agenda as priorities for the success of building a common South American identity, already in the 2000s, resulted from the consolidation of a historical process rooted in foreign relations between South American countries.

Keywords: *Path Dependence*; Security and Defense; Integration of Latin America; Congress of Panama; Pan Americanism; UNASUR.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo 1 – O <i>Path Dependence</i> para compreender a história: a América Latina como uma comunidade política	21
1.1– Path Dependence e a importância da história	22
1.2– A busca por operacionalizar o path dependence	32
1.3– O papel da socialização	34
1.4– Sobreposição, fragmentação e os assuntos de defesa: comunidades de práticas	39
1.5- O caminho da dependência em defesa da América do Sul	44
Capítulo 2 – Do Iluminismo às armas: ideias e revoluções na construção da América Latina	49
2.1 - O iluminismo: o destino do indivíduo	50
2.2 - Montesquieu e Kant: leis e República	57
2.3 - Cosmopolitismo e Republicanismo	63
2.4 - Revolução Americana	66
2.5 - Revolução Francesa	71
2.6 - A revolução do Haiti	74
Conclusão	78
Capítulo 3 – Uma breve história da origem de tudo: o Congresso do Panamá de 1826	80
3.1 - Os acordos bilaterais preparatórios	82
3.2 - A convocatória de Simón Bolívar: derivação da Carta da Jamaica	83
3.3 - Gran Colômbia: o principal agente do Congresso do Panamá	88
3.4 - Instruções do governo colombiano para negociar os tratados bilaterais com Peru, Chile, Buenos Aires e México	90
3.5 - O Tratado de União, Liga e Confederação com o Peru (1822)	92
3.6 - O Tratado de União, Liga e Confederação com o México (1823)	93

3.7 - O Tratado de União, Liga e Confederação com as Repúblicas Unidas de Centro-america (1825).....	94
3.8 – As instruções para os delegados plenipotenciários para o Congresso do Panamá.....	96
3.8.1 – Gran Colômbia: a tentativa de influenciar uma agenda.....	96
3.8.2 – As instruções do governo peruano e a rachadura na confederação.....	101
3.8.3 – As instruções do México e Centroamerica.....	105
3.9 - Percepções de Brasil e Estados Unidos para a América e o Congresso do Panamá.....	108
3.9.1 – Estratégia brasileira para o seu entorno e a desconfiança mútua com Buenos Aires.	108
3.9.2 - Os Estados Unidos, o Caribe e o futuro pan-americanismo.....	111
Conclusão.....	114
Capítulo 4 – União, defesa e fragmentação: os acordos após o Congresso do Panamá de 1826.....	115
4.1 – O legado do Congresso do Panamá e o encontro em Tacubaya.....	116
4.2 – Um século de buscas por uma defesa conjunta: os Congressos de Lima, Santiago e Washington (1848 – 1865).....	119
4.2.1 – O Congresso de Lima de 1847.....	120
4.2.2 – Os Congressos de Santiago e Washington.....	123
4.2.3 – O segundo Congresso de Lima (1864 – 1865).....	125
4.3 – O Pan-americanismo (1880 – 1948).....	128
4.4 – O Pacto do ABC: aproximação pela defesa.....	137
Conclusão.....	139
Capítulo 5 – Defesa e Segurança retornam a pauta: a UNASUL e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano.....	141
5.1 – A defesa durante o período da Guerra Fria: a JID e os grupos de Contadora e do Rio.	144
5.2 – A segurança e defesa na Comunidade Andina de Nações e no MERCOSUL.....	146
5.2.1 – Comunidade Andina de Nações.....	146
5.2.2 – MERCOSUL.....	150

5.4 – As origens de uma nova iniciativa regional: encontros entre os presidentes sul-americanos, a IIRSA e a CASA.....	158
5.5 – UNASUL: a defesa como um dos pilares da integração regional.....	162
5.6 – O Conselho de Defesa Sul-Americano e demais organismos de defesa e segurança....	164
5.7 – Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED-CDS) e a Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE): a educação como base fundamental para se pensar a defesa comum.....	167
<b>Conclusão:</b> seria a América do Sul uma comunidade de segurança ou de prática?.....	171
CONCLUSÃO.....	175
BIBLIOGRAFIA.....	180

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a América do Sul tornou-se uma região caracterizada por diversas iniciativas de integração. Recentemente, um dos objetivos principais dos países foi buscar a criação de uma identidade comum de defesa no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Esta identidade seria um dos resultados das medidas institucionais adotadas para favorecer um ambiente propício à confiança mútua e à solução pacífica das controvérsias. Esse projeto de uma integração mais ampla, contando com a participação de todos os países sul-americanos e aberto à possível futura adesão da América Central e o Caribe, tinha a defesa comum como um de seus nortes principais. Foi um projeto inovador, que proporcionou entusiasmo sobre os rumos da política comunitária que a América do Sul estava tomando. Todavia, o que ocorria na região no início dos anos 2000 não era algo inédito e nem desconhecido da história política latino-americana. Na verdade, era mais uma manifestação de parte de sua identidade política: a defesa como um dos núcleos aglutinadores de integração. Além disso, uma identidade consolidada através de dois séculos de idas e vindas dessa pauta nas prioridades de discussão no âmbito dos processos de integração.

Desde as primeiras experiências na década de 1960, o regionalismo sul-americano nunca foi tão abrangente; ao contrário, territorialmente segmentado, desintegrou o espaço conceitual da região ao mesmo tempo em que procurou integrar as sub-regiões<sup>1</sup>. Essas dinâmicas sub-regionais acabaram por inserir-se em outras iniciativas regionais coletivas e cooperativas mais abrangentes como a UNASUL<sup>2</sup>. No entanto, o regionalismo, entendido como fonte integradora global em uma macrorregião, pode estar perdendo terreno para uma concepção regionalista entendida como um conjunto de diversos projetos de cooperação em várias sub-regiões<sup>3</sup>. Um retrato disso é que cada país sul-americano faz parte de ao menos dois projetos regionais que não necessariamente objetivam os mesmos fins, tornando o quadro regional bastante complexo, pois não há como verificar quais são os objetivos e interesses dos Estados que participam de iniciativas com propósitos distintos. No Quadro 1, estão presentes as iniciativas regionais e sub-regionais<sup>4</sup> às quais pertencem os países sul-americanos e as suas

---

<sup>1</sup>MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Roma, Vol. 47, Nº 1, 2012, pp. 116-133.

<sup>2</sup>Ibidem.

<sup>3</sup>Ibidem, p. 117.

<sup>4</sup>Não estão contempladas nesse quadro as iniciativas mais recentes como o Grupo de Lima e o Prosul, pois ambas carecem de maiores objetivos políticos e institucionais, estando limitados a poucos encontros e nenhum desenvolvimento futuro mais relevante para o escopo desse estudo.

diversas sobreposições até 2019, apresentando o atual status de seus membros perante a iniciativa regional.

Quadro 1: As organizações de integração e os países membros sul-americanos (2020)

	CELAC	UNASUL	SELA	GRUPO DO RIO	ALADI	MERCOSUL	CAN	ALBA	ALIANÇA DO PACÍFICO	ASSOCIAÇÃO DOS ESTADOS DO CARIBE (AEC)
ARGENTINA	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
BOLÍVIA	X	X	X	X	X	-	X	X	-	-
BRASIL	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
CHILE	X	X	X	X	X	-	X	-	X	-
COLÔMBIA	X	X	X	X	X	-	X	-	X	X
EQUADOR	X	X	X	X	X	-	X	X	-	-
GUIANA	X	X	X	X	-	-	-	-	-	X
PARAGUAI	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
PERU	X	X	X	X	X	-	X	-	X	-
SURINAME	X	X	X	-	-	-	-	-	-	X
URUGUAI	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
VENEZUELA	X	X	X	X	X	X	X	X	-	X

Legenda: X – País Membro; - País Não-Membro; ■ Países que se retiraram ou suspenderam voluntariamente suas participações; ■ Países com participação suspensa involuntariamente

Fonte: Elaboração própria

A UNASUL fazia parte de uma estrutura de governança de segurança regional nas Américas cuja densidade mostra uma tendência de mudança de uma ótica hemisférica, sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA), para uma lógica de sub-regionalização<sup>5</sup>. De acordo com Klepak<sup>6</sup>, o sub-regionalismo tornou-se a regra e não mais a exceção nos assuntos referentes à segurança e defesa. Esse cenário mais sub-regional tomou forma acentuadamente a partir dos anos 1990, com a desarticulação do desenho bipolar da geometria de forças, reforçando o papel dos organismos internacionais, particularmente as instituições ocupadas pela temática de segurança internacional. Começou uma alteração na forma de enxergar os assuntos relacionados à segurança e a defesa, trazendo novos componentes, pautas e ameaças<sup>7</sup>. Mas essa é uma agenda estratégica, voltada principalmente para a formulação e

<sup>5</sup>VAZ, Alcides Costa; JÁCOME, Francine. El Consejo de Defensa Suramericano. Retos para la cooperación en seguridad y defensa en suramérica. Policy Paper, FES: Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Disponível em: [http://www.fesseguridadregional.org/images/stories/docs/4646\\_g.pdf](http://www.fesseguridadregional.org/images/stories/docs/4646_g.pdf) Acesso: 28/10/2021.

<sup>6</sup>KLEPAK, Hal. Defence and Cooperation in the Hemisphere: today's puzzling scenario. In: RESDAL (ed.). *A Comparative Atlas in Defence in Latin America and the Caribbean*. Buenos Aires: RESDAL, 2010.

<sup>7</sup>MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves. *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*. São Paulo: Sicurezza, 2003.

articulação de esforços para contenção de ameaças. Este estudo propõe uma discussão de outra natureza, mais ligada às questões de teoria política social ou Construtivismo.

O projeto desta tese nasceu originalmente para discutir se a América do Sul vivia um quadro de sobreposição ou fragmentação regional. Afinal, como ilustrado pelo Quadro 1, os Estados sul-americanos participam de diversas iniciativas diferentes e uma pergunta que emerge é como eles conseguem atuar em diversas frentes regionais. No desenvolvimento do estudo, decidiu-se buscar na história qual seria a origem de um movimento que aparentava ser cíclico: criam-se as iniciativas de integração, concentram-se esforços por um período, seguido por um abandono e a criação de uma outra iniciativa com princípios e objetivos muito semelhantes. Dessa forma, buscava-se fugir das explicações sobre o regionalismo sul-americano a partir das organizações existentes, que incorporam os princípios da integração contemporânea. Em outras palavras, era preciso ir além da discussão através do âmbito de organizações de integração econômica. O objetivo central é *analisar historicamente o papel desempenhado pela defesa nos processos de integração da América Latina*. Não obstante, tendo como pergunta de pesquisa *como a defesa contribui para se criar uma identidade comum na região?*

Enquanto no aspecto da política os líderes buscam formas de cooperação e ordenamentos coletivos em matéria de defesa, na outra vocação, a discussão gira em questionar se a América Latina, principalmente a América do Sul, poderia ser classificada como uma comunidade de segurança. Uma comunidade de segurança pode ser definida como um estágio tão aprofundado de integração que os Estados passam a enraizar um espírito de comunidade, podendo ser interpretado como a existência do compartilhamento de valores, normas, regras, símbolos e visão de mundo em comum. Com isso, uma comunidade de segurança possui um grau muito baixo de chances que ocorram conflitos entre seus membros, que tendem a promover confiança mútua e a resolver de forma pacífica as suas controvérsias<sup>8</sup>. Porém, a literatura sobre esse tema possui nuances interessantes.

Para Grugel e Riggiozzi<sup>9</sup>, o quadro latino-americano expõe a existência de uma proliferação segmentada de modelos fracos e instáveis de construção regional. Em uma crítica

---

<sup>8</sup>BELLAMY, Alex J. *Security Communities and Their Neighbours: Regional Fortresses Or Global Integrators?* New York: Palgrave Macmillan, 2004; ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

<sup>9</sup>RIGGIROZZI, Pía; GRUGEL, Jean. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. *International Affairs*, v.91, n<sup>o</sup> 4, 2015, p. 781.

ainda mais contundente, Malamud e Alcañiz<sup>10</sup> afirmam que a paz duradoura na América do Sul fez com que a política regional fosse conduzida por diplomatas, sem muita participação dos militares, tornando o regionalismo apenas uma das estratégias nacionais e não um objetivo em si mesmo. Além disso, para os autores<sup>11</sup>, a região possui por característica um baixo grau de interdependência intrarregional e, no campo da defesa, poderia ser definida pela ausência de uma arquitetura de segurança conjunta, por não existir uma ameaça externa comum. A partir desse quadro, eles concluem que a América do Sul seria uma região pacífica devido à ausência de conflitos entre os vizinhos e de um arsenal nuclear, mas com crescentes divergências no âmbito sub-regional. Rocha<sup>12</sup> complementa esse quadro de aparente paz sul-americana por conta um histórico pacifista-legalista dos países da região, buscando uma solução pacífica das controvérsias, além da manutenção de uma distância estratégica dos principais conflitos globais.

Uma região consolidada como uma zona de paz, ausência de conflitos entre vizinhos por um longo período temporal e solução pacífica das controvérsias. Com essas definições, seria natural classificar e obter o consenso de que a América do Sul é uma comunidade de segurança. No entanto, não é isso o que ocorre. Para Fuccille e Rezende<sup>13</sup>, além de Flandes e outros<sup>14</sup>, apesar de a região apresentar essas características próprias de uma comunidade de segurança, a América do Sul ainda não poderia ser caracterizada como tal. Para esses autores, o que temos no cenário sul-americano é um Complexo Regional de Segurança centrado, que, em outras palavras, significa que as relações entre os atores não são necessariamente harmoniosas, mas que as dinâmicas de segurança e defesa perpassam pelo protagonismo de um agente central, que seria o Brasil. Para Saint-Pierre<sup>15</sup>, a região possui características de uma comunidade de segurança, depois de ter passado por um processo de longo prazo que envolveu

---

<sup>10</sup>MALAMUD, Andres; ALCANIZ, Isabella. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. *Rev. Bras. Polit. Int.*, v. 60, N<sup>o</sup>. 11, e011, 2017, pp. 1-22.

<sup>11</sup>Ibidem, pp. 2-3.

<sup>12</sup>ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. Palestra do Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha. In.: ESG. *A situação da Segurança na América do Sul e suas implicações para a Defesa Nacional: Palestras*. Evento realizado em 24 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/esg/centrais-de-conteudo/publicacoes/livretos/arquivos/asituodasegurananaamricadosulesuasimplicaeasnaedefesanacional.pdf> Acesso: 20/10/2021.

<sup>13</sup>FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, v. 35, n<sup>o</sup> 1, 2013.

<sup>14</sup>FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*, n. 170, 2011

<sup>15</sup>SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Ponencia del Dr. Hector Luis Saint Pierre, Director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA). Eje tematico no. 1: Seguridad Regional, Escenarios regionales y políticas de defensa. s/d. Disponível em: <https://www.resdal.org/experiencias/seminario-internacional-hector-saint.pdf> Acesso: 20/10/2021.

a redemocratização dos Estados, quando fomentou mecanismos de confiança mútua e transparência. Além disso, mesmo com essas importantes características para o fomento de uma comunidade de segurança, o autor aponta para as diferentes dinâmicas sub-regionais existentes na América Latina, apresentando graus distintos de aprofundamento institucional, além de diferentes agendas de ameaça, estando mais próxima da realidade de cada sub-região. Seguindo por uma perspectiva de recortes sub-regionais, Domínguez<sup>16</sup> afirma existir na América do Sul uma comunidade de segurança formada pelos países do Cone Sul, em contraste com o que aconteceria na região andina, argumento muito próximo do compartilhado por Holsti<sup>17</sup> e Kacowicz<sup>18</sup>. Domínguez justifica o seu argumento pela aproximação entre os países do Cone Sul pelas medidas de confiança adotadas a partir dos processos e mecanismos de confiança instaurados a partir da redemocratização.

Uma interpretação importante sobre a classificação da América do Sul como uma região de paz é apresentada por Ferreira<sup>19</sup>. O autor aponta que a maioria das análises foca somente no aspecto estado-cêntrico e, por conta disso, resulta numa perspectiva compartilhada de que é uma região pacífica. No entanto, o autor extrapola essa abordagem e introduz uma discussão sobre a violência criminal, aproximando da agenda multidimensional de segurança e igualmente de acordo com a discussão dos estudos de paz. A partir desta abordagem mais ampla, o cenário se altera substancialmente, sendo a América do Sul uma das regiões mais violentas do planeta. Não somente, Ferreira<sup>20</sup> afirma que a cultura de violência existente na região favorece a criação de facções criminosas e atividades ilegais que acabam por impactar além das fronteiras da América do Sul. Logo, discutir se a América do Sul se configura como uma comunidade de segurança ou não é pertinente. Inclusive em uma discussão mais ampla, através do próprio questionamento sobre a utilização desse conceitual teórico para compreender a região.

Um importante argumento foi exposto por Vitelli<sup>21</sup> ao questionar as escolhas metodológicas e conceituais por parte dos acadêmicos que discutem questões como a da

---

<sup>16</sup>DOMÍNGUEZ, Jorge. International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion. In: A. Amitav & I. J. Alastair (Eds.). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2007.

<sup>17</sup>HOLSTI, Kalevi. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

<sup>18</sup>KACOWICZ, Arie M. *Zone of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. New York: SUNY Press, 1998.

<sup>19</sup>FERREIRA, Marcos Alan S. V.. Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response. *International Studies Perspectives*, v. 18, Nº. 1, 2016, pp. 1-17.

<sup>20</sup>Ibidem, pp. 6-7.

<sup>21</sup>VITELLI, Marina. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 60, nº. 2, 2017.

existência de uma comunidade de segurança ou até mesmo a existência de uma identidade comum de defesa. Para a autora<sup>22</sup>, a busca por uma identidade coletiva de defesa se constrói em duas frentes: a concertação política e diplomática, realizada por presidentes e chanceleres; e as interações entre funcionários da burocracia dos Estados nos níveis intermediários da administração. A partir desse cenário, Vitelli afirma a existência de um estágio inicial de uma comunidade de segurança na América do Sul, mas propõe uma discussão focada em comunidades de práticas. Além disso, seria importante notar e analisar o desenho institucional e os mecanismos propostos através da UNASUL e do CDS que fomentaram essas práticas e que proporcionam um cenário de um estágio inicial de uma comunidade de segurança.

Apesar dessas discussões ocorrerem em iniciativas e projetos que surgiram nos últimos anos, este estudo propõe realizar essa discussão sobre comunidades e identidades, mas a partir de uma perspectiva histórica mais ampla. Observamos e encontramos elementos na história que confirmam e valorizam a construção temporal de uma cadeia de eventos que demonstram a escolha por construir a América Latina, em especial a sub-região da América do Sul, como uma unidade a partir de elementos como uma identidade comum e uma visão da necessidade de se manter as suas emancipações políticas pela defesa comum. Logo, a importância deste estudo pode ser justificada pelo aparente ineditismo de relacionar essa escolha feita no século XIX, e como ela perdura até os dias atuais, sendo bastante influente nos objetivos e no desenho institucional proposto da UNASUL. Como bem notado – e intitulado - por van Klaveren<sup>23</sup>, as origens do regionalismo latino-americano nascem conjuntamente com os seus Estados.

No capítulo 1 serão apresentados os aspectos teóricos e metodológicos dessa pesquisa. Este estudo se baseia no método denominado *path dependence* (PD), cuja contribuição é fundamental para a compreensão do argumento desta tese. O PD pode ser resumidamente conceituado como um caminho histórico que teve o seu início a partir de desdobramentos e escolhas no passado e que repercutem no tempo futuro. A partir de eventos que ocorrem em um momento inicial, também denominado como contingência, o desenvolvimento do caminho estará limitado pelas escolhas feitas pelas lideranças políticas. O argumento é de que o caminho histórico vai se desenvolvendo independentemente dos resultados obtidos nas iniciativas de união, assumindo um aspecto enraizado na conduta dos agentes políticos de que a integração é parte definidora do espaço geopolítico conhecido como América Latina e América do Sul. Em

---

<sup>22</sup>Ibidem, pp. 2-3.

<sup>23</sup>VAN KLAVEREN, Alberto. El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, N°. 275, 2018.

outras palavras, parte da identidade política comum do subcontinente é a persistência na busca pela integração e união. Essa dependência do caminho da integração não representa uma *dependência do passado*, isto é, no sentido de que o desenvolvimento das iniciativas está atrelado e justificado somente às escolhas feitas e limitadas no passado, causando uma espécie de aprisionamento pretérito. O que o *path dependence* argumenta é que os eventos futuros são resultados parciais de uma escolha anterior, tornando o passado relevante para a compreensão e análise da cadeia de eventos, ao demonstrar o elevado custo para as lideranças e tomadores de decisão de buscar agir de forma distinta das escolhas iniciais. Por fim, o PD admite a existência de caminhos ou eventos extraordinários que se desenvolvem ou que surgem de forma inesperada, existindo de forma paralela, mas que podem se cruzar em algum ponto histórico e dar início a um novo curso de ação.

O segundo capítulo examinará as condições prévias para o início da cadeia de eventos que deu início ao PD. Nessa seção, serão discutidos os pressupostos filosóficos do Iluminismo do século XVIII, que mudaram o destino da civilização ocidental ao romper com as velhas concepções de mundo e substituíram o fatalismo religioso pelo livre-arbítrio, passando o homem a ser senhor de seu destino. A nova natureza filosófica altera o espírito do tempo nas relações entre os indivíduos e seus governantes, principalmente por influenciar em rupturas dos sistemas monárquicos e coloniais de poder.

O Iluminismo será a fonte ideológica das revoluções Americana e Francesa, que exercerão um papel modelar para Francisco de Miranda, Simón Bolívar, José de San Martín e José Bonifácio, os chamados Libertadores da América. A partir do contato com a literatura dos principais filósofos iluministas e da experiência vivida na presença nos palcos revolucionários durante ou logo após os principais acontecimentos políticos e sociais, essas condições preliminares darão sentido à visão de mundo que os Libertadores possuíam das suas lutas contra o domínio colonial, de seus países e do destino da América Latina. Além disso, será discutido o papel relevante exercido pela Revolução Haitiana e, principalmente, como os violentos eventos ocorridos durante e após o processo revolucionário servirão para alimentar um temor de que o mesmo ocorresse na América Latina, algo que igualmente ocorre em relação à Revolução Francesa. O Haiti, aliado militar e logístico importante para a campanha libertária de Bolívar, será uma variável importante nas discussões sobre as relações diplomáticas que os países latino-americanos e os Estados Unidos manteriam com a ex-colônia francesa. Portanto, as condições preliminares fornecerão um mapa das ideias e das revoluções que exerceram significativo papel formador na construção da visão de mundo dos Libertadores da América.

O Republicanismo, o modelo de organização e administração fortemente baseado nas ideias iluministas e implantado pelos Estados Unidos após a sua emancipação política será o pilar para a ideia de união proposta por Bolívar, discussão principal do capítulo 3. Serão analisadas as cartas escritas pelo Libertador, assim como os tratados bilaterais envolvendo a Gran Colômbia e os demais países latino-americanos logo após as suas independências. A partir da formalização desses tratados, a proposta de união tomará forma, deixando evidente que o projeto bolivariano não previa tornar o subcontinente latino-americano uma unificada grande nação, regida por uma autoridade com plenos poderes, mas, sim, uma confederação de Estados soberanos que decidiram se integrar em uma assembleia perpétua regida por normas coletivas, acordos de livre-comércio, livre circulação de pessoas e bens; estados cujos cidadãos estariam contemplados por um direito de cidadania comunitária e protegidos por um exército confederado.

A ameaça da reconquista europeia e a necessidade de defesa mútua entre os países recém-emancipados serão os núcleos aglutinadores da iniciativa que dará início à cadeia de eventos do *path dependence*: o Congresso Anfictiônico do Panamá, de 1826. A primeira tentativa de integração da América Latina reunirá delegados plenipotenciários de quase todos os países hispano-americanos, voltados para discutir a concretização do projeto de se construir uma confederação de Estados americanos ancorados no princípio da defesa mútua. Nessa seção, essencialmente serão analisados documentos originários do período, que foram compilados, organizados e colocados na íntegra pelo professor Gérman De La Reza, sendo publicados pelo governo da Venezuela através da Fundación Biblioteca Ayacucho. O objetivo desse capítulo é apresentar como a escolha pela união limita as opções de ação futuras dos países latino-americanos, uma vez que a união fundamentada na defesa mútua e na confederação se tornará parte da identidade política comum da região. Mesmo que o resultado obtido ao final do encontro tenha sido aquém dos objetivos traçados, eles não interromperam o caminho iniciado pelo encontro no Panamá. Pelo contrário, esses objetivos continuarão sendo perseguidos pelos países ao longo de quase todo século XIX.

A busca pela união iniciada no Panamá continuará sendo objeto de exame ao longo do quarto capítulo. Serão apresentadas as outras iniciativas surgidas após 1826, começando por Tacubaya, uma continuação direta do Congresso do Panamá, e finalizando na Segunda Conferência de Lima em 1865. Esse período foi caracterizado por encontros sub-regionais, geralmente marcados pela existência de conflitos ou alianças envolvendo alguma das partes com uma potência externa, suscitando o temor da reconquista. Essas iniciativas não terminavam

em si mesmas, isto é, não se limitavam a resolver um conflito específico, nem se restringiam àqueles participantes, deixando aberta a possibilidade de participação de qualquer país latino-americano.

O período entre 1826 até 1865 pode ser caracterizado como o *ciclo confederativo*, pois essas iniciativas seguiam a visão bolivariana de uma união de Estados soberanos, que se organizariam na forma de uma confederação. Essa Confederação teria como núcleo centralizador as questões relativas à defesa comum contra ameaças europeias. Esse período foi marcado por diversas excursões militares da Europa na América Latina, principalmente no México e na América Central, tornando verossímil o discurso da ameaça de reconquista. Além disso, a parte central das Américas igualmente sofria com a expansão territorial dos Estados Unidos e as ações dos flibusteiros, que conseguiram chegar ao poder na Nicarágua. Na segunda metade do século XIX até o início do século XX, a partir de uma maior participação política dos Estados Unidos nos debates sobre a união, ocorreram mudanças significativas. O ciclo confederativo se encerra e a nova lógica passa a ser de cooperação e aliança hemisférica, tendo como base a criação de um ambiente propício ao comércio. A defesa deixa de ser vista como uma proposta comunitária e de intervenção, passando a ser vista apenas como um princípio de solidariedade. Com isso, terá início ao *ciclo hemisférico*, no qual as discussões buscarão abranger toda a América, através do Pan-Americanismo, mas sem compromissos de firmar uma confederação ou de se criar um exército com poderes de intervenção continental.

O quinto e último capítulo vai se concentrar nas discussões sobre o sub-regionalismo sul-americano e o papel dos assuntos de defesa na Comunidade Andina de Nações (CAN), no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), na Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (ALBA) e na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Será apresentado e analisado como os assuntos de defesa começaram a retomar um papel de pilar da integração da América do Sul, principalmente a partir das mudanças no âmbito hemisférico sobre como lidar com os assuntos referentes a essa pauta. A partir da multidimensionalidade da agenda de segurança e do incentivo às discussões sub-regionais, a CAN e o MERCOSUL passarão a discutir essa temática por meio da adoção de medidas de transparência – principalmente sobre os gastos com armamentos e da energia nuclear.

Tendo como pano de fundo uma visão de uma América do Sul como uma Zona de Paz, baseada não apenas nas medidas de confiança e transparência, mas igualmente na percepção histórica da região, outro fator de contingência que irá acelerar e aprofundar as discussões dessas pautas foram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. A defesa retorna

definitivamente como uma das bases da integração com a criação da UNASUL, cujo objetivo é claro em se criar uma identidade comum de defesa sul-americana. Buscando consolidar essa identidade comunitária, a UNASUL criará organismos dentro do seu desenho institucional voltados apenas para as discussões de defesa: o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e, subordinados a ele, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED-CDS) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE). Esses três organismos serão fonte de análise, principalmente documental, para compreender as suas contribuições para se construir uma identidade comum. Por fim, o retorno da defesa como umas das prioridades de discussão, somado a criação de uma organização mais abrangente de integração, remete a UNASUL a mais um resultado da existência de um *path dependence* que observa o futuro da América Latina atrelado a uma união política.

## **Capítulo 1 – O *Path Dependence* para compreender a história: a América Latina como uma comunidade política**

Buscar pelo método ideal para reconstruir a história não é algo simples de se resolver ou encontrar. Ainda mais quando o objetivo principal é demonstrar a existência de uma identidade comum a partir dos assuntos de defesa. Quando se trata da América Latina – ou da América do Sul, quando feito um recorte geopolítico mais apurado -, a fragmentação ou sobreposição das iniciativas teimam em trazer uma perspectiva nada animadora para os estudos de regionalismo. Afinal, a expectativa gerada é que com a existência de uma identidade comum, os resultados tendem a ser positivos e o processo de integração, consolidado e enraizado. No entanto, não é isso o que acontece no cenário sub-regional, aumentando o grau de dificuldade no estudo proposto.

Dessa forma, foi escolhido a utilização do *path dependence* para acompanhar a evolução de quase dois séculos de história que relaciona o Iluminismo, as guerras de emancipação política da América Latina no século XIX, a criação – e a frustração – das iniciativas confederativas e a criação de uma defesa comum, a interferência dos Estados Unidos ao longo do século XX e a introdução do comércio como a principal agenda de cooperação e aproximação hemisférica, e o retorno da defesa como uma das agendas principais nos processos de integração regional sul-americanos. Independente de qual marco histórico analisado, uma constante permanece: a busca pela integração é uma parte fundamental da identidade política comum da região e os assuntos de defesa são pilares desse processo, apesar dos diferentes graus de importância ao longo da história. Isso ocorre, pois, a decisão tomada no século XIX, fundamentada em ideais filosóficos e políticos do Iluminismo, de que a América Latina deveria se unir em prol de uma aliança defensiva comum que garantisse a sua existência limitou às escolhas e iniciou uma cadeia de eventos que representam tanto uma reação aos resultados quanto uma evolução da cadeia histórica ancorada nessa decisão inicial. O Congresso do Panamá de 1826 representa a contingência inicial que fundamentou, limitou e legitimou às buscas por um processo de integração ao longo do curso histórico.

Por conta disso, a discussão sobre *path dependence* fundamenta esse capítulo, assim como os desdobramentos das conceituações teóricas referentes ao Construtivismo, principalmente na vertente que propõe discutir o papel desempenhado pela socialização, práticas e como elas podem gerar aprendizado, confiança mútua, comunidades de práticas e organizações. Dessa forma, a identidade comum passa a ser possível e plausível de existir.

Para compreender o papel exercido desde o campo das ideias no século XVIII até a criação da UNASUL em 2008, apresentar os aspectos metodológicos e teóricos que nortearam o propósito desse trabalho são fundamentais.

### 1.1 – *Path Dependence e a importância da história*

Trabalhar com PD é, sem sombra de dúvidas, ir além da simples definição de que a “história importa”. Apesar desta afirmação não ser totalmente imprecisa, *path dependence* vai além desta simplificação conceitual, sendo uma importante ferramenta metodológica para se trabalhar quando lidamos com conjunturas históricas que impactaram o desenvolvimento futuro. Atenta-se que este método se caracteriza por aquelas sequências históricas nas quais os eventos contingentes acionam padrões institucionais ou cadeias de eventos que possuem propriedades determinísticas<sup>24</sup>.

Um dos desafios quando se trata de *path dependence* reside, de um lado, escapar da simplificação apresentada anteriormente; por outro, existe uma gama de conceituações que acabam por abarcar diversos campos da ciência. Por conta desta característica, o que se tenta organizar em estudos que se utilizam do PD é encontrar pontos em comuns entre os diversos conceitos e, a partir desses denominadores comuns, criar uma proposta metodológica aplicada ao estudo.

Resumidamente, existem três campos de estudos que se utilizam de *path dependence* como método: economia, ciência política e sociologia. Cada uma dessas ciências acaba por influenciar trabalhos em outros campos, criando um laço de interdependência. Em outras palavras, a evolução do método acaba sendo interdisciplinar mesmo que sua lógica seja adaptada aos estudos específicos de cada área. Deste modo, acaba-se criando alguns pontos de convergência sobre a definição de PD<sup>25</sup>. Pode-se apresentar seis fatores<sup>26</sup> mais comuns

<sup>24</sup>MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, N° 29, 2000, pp. 507-548 (p. 507).

<sup>25</sup>Três alertas se fazem necessários: 1) Quando se fala em convergência, não se está afirmando que eles possuem consenso, mas que alguns pontos apresentam características intrínsecas aos campos da ciência apresentados acima; 2) As formas de operacionalizar os mínimos pontos de convergência são diversas, recebendo enfoque e prioridade distintos a depender de qual linha se escolha e; 3) As divergências não serão foco de discussão, buscando apresentar quais caminhos interessam aos objetivos propostos neste trabalho. Portanto, a apresentação sobre *path dependence* contempla apenas os caminhos escolhidos que colaboram para a operacionalização deste estudo.

<sup>26</sup>Os autores fazem uma importante observação em relação a estes pontos (p. 457): “os estudiosos discordam sobre se e em que combinação essas seis condições devem estar presentes para que o *path dependence* exista. Por exemplo, eles divergem em relação a quantos atributos devem ser incluídos na definição de *path dependence*”. No original, “Scholars disagree about whether and in what combination these six conditions must be present for path dependence to exist. For example, they diverge regarding how many attributes should be included in the definition of path dependence”. MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Historical context and Path Dependence. In: GOODIN, Edward; TILLY, Charles. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. New York: Oxford University Press, 2006, pp. 454-471.

encontrados em pesquisas que se utilizam do PD como o principal método de reconstituição histórica<sup>27</sup>:

- a) O passado afeta o futuro
  - b) Condições iniciais são casualmente importantes
  - c) Eventos de contingência são casualmente importantes
  - d) Bloqueio históricos ocorrem
  - e) Uma sequência de autorreprodução ocorre
  - f) Uma sequência reativa ocorre
- a) *O passado afeta o futuro*

O primeiro destaque de convergência reside no fato de que a história importa e os eventos ocorridos ou as decisões tomadas em um passado distante são determinantes para o futuro. Este denominador vai de encontro a um dos perfis do *path dependence* que é do reconhecimento tardio, isto é, de que *os resultados de uma ação, decisão ou evento serão reconhecidos apenas futuramente*. No entanto, é importante destacar que isso não implica em caracterizar que o futuro é dependente do passado (*past-dependence*). *Path Dependence* resulta de uma “cadeia de eventos que estreitam o escopo de ação resultando em um estado de persistência ou de inércia, (...) cujas decisões tomadas no passado podem restringir escolhas futuras”<sup>28</sup>. Não obstante, em complementariedade com esta afirmação, Pierson<sup>29</sup> deixa claro que as ações passadas importam muito mais que os eventos futuros. Quando se estuda uma sequência histórica, *não se desconsidera o valor e a importância das ações futuras*, mas deixa-se evidente de que elas já são consequência de decisões ou eventos anteriores.

Este processo de encontrar eventos em um passado distante e que tenha gerado tanto uma sequência quanto um impacto que tenha limitado as opções dos agentes envolvidos, leva, inclusive, a próxima discussão sobre o papel das condições iniciais como mecanismos causais. O ponto a seguir está fortemente acoplado a este, principalmente pela dificuldade em se encontrar qual seria o início da sequência histórica e o que são as condicionantes prévias, mas que não são o objeto de estudo per se. Esta pequena e tênue linha divisória é muito importante,

---

<sup>27</sup>Ibidem.

<sup>28</sup>SCHREYÖGG, Georg; SYDOW, Jörg. Understanding Institutional and Organizational Path Dependencies. In: SCHREYÖGG, Georg; SYDOW, Jörg (eds). *The Hidden Dynamics of Path Dependence*. London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 4. No original, “(...) path dependence implies at the very least a sequence of events narrowing the scope of action eventually resulting in a state of persistence or inertia. (...) decisions taken in the past can increasingly restrain future choices”.

<sup>29</sup>PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, v. 94, n.º. 2, 2000, pp. 251–267.

uma vez que se corre o risco de retroceder exageradamente e fugir do início real da cadeia de sequência histórica que caracteriza o *path dependence*.

b) *Condições iniciais são casualmente importantes*

As condições iniciais podem ser definidas como composições factualmente específicas de fatores inaugurais - *ou que os antecedem* - de um encadeamento de eventos<sup>30</sup>. Porém, neste caso, há uma discordância sobre a importância das condições iniciais para o método do PD. Sintetizando em apenas duas correntes antagônicas<sup>31</sup>, os argumentos dos autores que atribuem peso a estas condições iniciais reside na causalidade que elas possuem para determinar o resultado de uma sequência – apesar da ressalva delas não serem as únicas determinantes causais. Por outro lado, na segunda corrente de estudiosos, a afirmação é completamente oposta. Para este grupo, apenas os eventos imediatamente após as condições iniciais que importam para a sequência histórica, uma vez que as condições iniciais não conseguem prever ou explicar os resultados de uma sequência. Estes eventos são denominados de conjunturas críticas e são caracterizados como o estágio em que uma alternativa em especial é escolhida dentro de uma gama de opções, encaminhando os futuros eventos de uma sequência a uma direção em particular.

Para os efeitos desta pesquisa, as condições iniciais são importantes. Elas influenciarão em dois caminhos essenciais: a metafísica ou o campo filosófico iluminista, juntamente como impacto exercido pelas revoluções dos Estados Unidos, França e Haiti, e; com a realização do Congresso do Panamá de 1826, este exercendo o papel da contingência que irá iniciar a cadeia de eventos históricos.

No campo da metafísica, os indivíduos que lideraram às revoluções de libertação da América do Sul e o movimento de união dos países recém independentes foram diretamente influenciados pelas obras iluministas. Sem o acesso a estas leituras, praticamente restritas a um grupo da elite colonial dos países sul-americanos, a formação dos indivíduos dificilmente os direcionaria para o caminho do republicanismo e da atuação pela liberdade de seus Estados. Logo, a formação filosófica que os Libertadores da América receberam em algum ponto de suas biografias é definidora sobre suas visões de liberdade, da condição dos indivíduos como cidadãos e o papel importante desses valores na construção dos Estados nacionais e da América

---

<sup>30</sup>GOLDSTONE, Jack. Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology. *American Journal of Sociology*, Vol. 104, No. 3, 1998, pp. 829-845

<sup>31</sup>Para maiores informações sobre as os autores que divergem sobre esta questão: MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. *Op. cit.*.

Latina em geral. Já as revoluções exerceram um papel relacionado às *práticas*. As práticas, segundo Adler e Pouliot<sup>32</sup>, são padrões de ação socialmente significativos, que, ao serem executados com mais ou menos competência, incorporam, atuam e possivelmente reificam o conhecimento e o discurso de fundo no e no mundo material.

Este segundo grupo pode ser subdividido em dois: o caminho das revoluções para chegar ao resultado pretendido e; a conexão pessoal dos Libertadores com elas. Na primeira subdivisão, havia uma preocupação de não se repetir os caminhos escolhidos por algumas dessas revoluções. Em outras palavras, havia uma clara preocupação em não tornar a revolução de libertação da América Latina num período de terror e violência desenfreada como ocorrido no Haiti e na França, além de não priorizar somente a questão comercial como nos Estados Unidos. A segunda subdivisão está ligada a primeira, havendo uma conexão causal importante. Em algum momento de suas biografias, os Libertadores da América se viram inseridos no contexto de alguma das três revoluções mencionadas. Miranda foi um oficial na revolução francesa. Bolívar e Miranda estiveram nos Estados Unidos poucos anos após o fim da Revolução Americana. Posteriormente, estiveram na França quando Napoleão Bonaparte entrou em Paris e assumiu o controle francês, evento cujo José Bonifácio também presenciou. E os três, mais José de San Martín, tiveram contato com importantes figuras da ciência e da filosofia enquanto moraram na Europa. Esses são apenas exemplos de como a variação biográfica vai desde a participação *in loco* da revolução, o contato com os principais líderes políticos ou revolucionários e com veteranos das revoluções. A partir dessa conexão de práticas, a interação foi definidora sobre quais caminhos os Libertadores viam como possíveis e quais deveriam ser evitados ao máximo.

Todavia, apesar de considerar e dar peso a estes fatores iniciais no processo de formação dos Libertadores da América, o papel desempenhado por estes é de caracterizar o *momentum* ao qual estes agentes estavam inseridos. Assume-se que a conjuntura crítica, isto é, o evento que inicia a sequência histórica, se dá a partir do momento em que é realizado o Congresso do Panamá de 1826. Somente a partir deste evento é que se atende os pontos característicos do método de *path dependence*, dando a largada ao início da cadeia histórica. O congresso refletirá a visão de mundo e será uma projeção de uma identidade imaginada de uma América Latina unida por conta de seu passado colonial, idioma, cristandade e, principalmente, pelo receio compartilhado de uma ameaça europeia, iniciando um movimento de reconquista. Será a partir

---

<sup>32</sup>ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. International practices. *International Theory*, Vol. 3, nº, 01, 2011, pp. 1-36.

desse medo de uma invasão por parte dos europeus que os assuntos relacionados a defesa serão o núcleo aglutinador para as discussões de uma união, persistindo ao longo de diversos encontros no século XIX.

c) *Eventos de contingência são casualmente importantes*

Segundo Mahoney<sup>33</sup>, a “contingência é uma maneira de falar sobre a natureza imprevisível dos resultados finais, considerando um conjunto de condições iniciais”. Já Vergne e Durand definem contingência como um evento “imprevisível, sem propósito e um tanto aleatório”<sup>34</sup>. A contingência são eventos que delimitam as opções de tomada de decisão dos agentes e que não podem ser previstos ou até mesmo explicados por nenhum constructo teórico/metodológico. Em outras palavras, são ocorrências excepcionais. Pode-se tomar como exemplo a morte inesperada de uma importante liderança política em meio a um processo de negociação. A contingência não é uma condicionante necessariamente mandatária para o início de cadeia de *path dependence*. Nem toda sequência histórica se iniciou por um processo de ruptura inesperada e nem que ela ocorrerá em algum ponto futuro.

No caminho historiográfico reconstituído nesse estudo, há apenas uma contingência que tenha exercido um papel com maior importância: os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001. A partir desse evento, os assuntos de segurança e defesa voltam a ser prioritários nas iniciativas de integração sub-regionais da América do Sul e os processos de integração, que a partir da segunda metade do século XX haviam assumido uma perspectiva econômica e pouco se discutia sobre a defesa, retomam um caminho de diálogo sobre esses assuntos, sendo um fator preponderante para se formalizar o projeto da UNASUL.

No restante do caminho, todas os eventos estão relacionados a um acontecimento prévio, sendo o reflexo ou uma reação a eles.

d) *Bloqueios históricos ocorrem*

Os bloqueios históricos também são alvo de discussão sobre a sua importância dentro do PD. A partir de uma conjuntura crítica, os eventos subsequentes estarão “presos” a unidades de desenvolvimento previstos a partir das escolhas tomadas no período anterior. Logo, a

---

<sup>33</sup>MAHONEY, James. *Op. Cit.*, p. 461. No original, “Contingency is a way of speaking about the unpredictable nature of final outcomes, given some set of initial conditions”.

<sup>34</sup>VERGNE, J; DURAND, R. The missing link between the theory and empirics of path dependence: conceptual clarification, testability issue, and methodological implications. *Journal of Management Studies*, n. 47, 2010, pp. 736-759. No original, “unpredictable, non purposive, and somewhat random”.

conjuntura tem um papel determinante na decisão do caminho a ser tomado, e os bloqueios históricos são os desenvolvimentos que estão ligados a esta escolha.

Existem graus maiores ou menores de intensidade desses bloqueios históricos e, assim como, rupturas a este desenvolvimento sequencial são possíveis. Neste caso, o contexto temporal é fundamental para compreender tanto a manutenção e o desenvolvimento das sequências quanto para estudar as rupturas, caso ocorram. Ocorrendo rupturas, é possível apontar a existências de outros eventos de conjuntura ou até mesmo a presença de outras sequências históricas derivadas do mesmo período e que, em um ponto futuro, acabam por criar uma interseção.

Sobre as possíveis mudanças que podem ocorrer ao longo da sequência histórica, duas observações são fundamentais: 1) É importante manter o foco na questão dos eventos que se encontram no passado e como eles foram fundamentais para se chegar aos resultados e; 2) Os resultados podem ser diferentes do que foi buscado no início da sequência, mas eles são dependentes das escolhas históricas iniciais<sup>35</sup>. Com isso, cabe aqui trazer uma complementariedade ao conceito de bloqueio histórico e as mudanças que podem ocorrer ao longo da sequência.

Van der Heijden<sup>36</sup> apresenta o papel que as camadas possuem para mitigar o escopo determinístico em que o *path dependence* pode resultar<sup>37</sup>. As camadas são utilizadas para elucidar as variações graduais por meio de um processo de acréscimo de novos elementos às sequências existentes. Assim sendo, gradativamente elas acabam mudando de status e estrutura. Em outras palavras, os novos eventos não sucedem os anteriores, mas são acrescentados a eles. Este enfoque em camadas está mais ligado ao papel de sequências de autorreprodução e as cadeias reativas.

Nesse estudo, ocorre uma mudança no caminho da defesa como núcleo de integração. No fim do século XIX, com uma maior participação dos Estados Unidos nas discussões sobre união das Américas, se inaugura o período panamericano, cujas discussões saem do nível sub-regional e passam a ser hemisféricas. Apesar dos assuntos de defesa ainda se fazerem presentes, a sua lógica se alterará. A defesa passará de ter um papel de intervenção, podendo agir de forma tanto defensiva, quanto ofensiva, e passará a obedecer a uma lógica de solidariedade

---

<sup>35</sup>MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Op. cit., pp. 463-465.

<sup>36</sup>VAN DER HEIJDEN, Jeroen. Institutional Layering: A Review of the use of the concept. *Politics*, Volume 31, Nº. 1, 2013, pp. 9-18.

<sup>37</sup>MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Op. cit.

hemisférica. Em outras palavras, a defesa passa a ter um caráter defensivo e não haveria mais o compromisso de intervenção por parte dos demais países americanos.

A integração como um todo, deixará de apresentar as propostas de criação de uma confederação de Estados, como previsto inicialmente na visão bolivariana sobre o futuro das Américas. Focados em construir uma liga perpétua ancorada em princípios como, por exemplo, da cidadania e dos direitos das gentes, o que possibilitaria a livre-circulação de indivíduos, bens e mercadorias por todo o continente, o panamericanismo apostou em objetivos menos audaciosos. Quando muito, seria uma área de livre-comércio com um princípio de solidariedade caso ocorresse conflitos com potências externas ao continente.

Todavia, esses dois momentos serão definidos como *ciclo confederativo* e *ciclo hemisférico* e que, apesar das modificações ocorridas ao final do século XIX e se mantendo até a metade do século XX, não irão alterar a lógica pela integração e nem deixarão os assuntos de defesa à margem desses processos. A partir dos anos 1990, a própria Organização dos Estados Americanos (OEA) incentivará as discussões e a institucionalização dos assuntos de defesa em perspectiva sub-regional. Nos anos 2000, serão retomados com maior intensidade as discussões voltadas para a defesa, tendo referências e princípios o ciclo confederativo. É importante frisar que não será uma discussão idêntica em objetivos e na forma de se organizar. Mas, sim, a existência de uma percepção de unidade que se refletirá na consolidação de uma *identidade comum de defesa*.

#### e) *Sequências de autorreprodução*

Quando uma sequência histórica se inicia, é esperado uma repetição dos resultados ao longo do tempo. De acordo com Breznitz, “(...) a primeira escolha em uma sequência cria *loops* de retornos positivos”<sup>38</sup>. Em outras palavras, o mecanismo de autorreprodução influencia as futuras ações da sequência em uma mesma direção, onde dificilmente ocorrerão quaisquer alterações de rumo. E, para alguns, esta é uma das principais – senão, a principal<sup>39</sup> – características do *Path Dependence*.

Quando ocorre uma sequência de autorreprodução, espera-se três caminhos possíveis como resultado. O primeiro é a ocorrência de “retornos crescentes” ou “instrumental”. Já o segundo caminho, pode ocorrer o chamado equilíbrio. Ambos resultados dependem da

<sup>38</sup>BREZNITZ, Dan. Slippery Paths of (Mis)Understanding? Historically Based Explanations in Social Science. In: SCHREYÖGG, Georg; SYDOW, Jörg (eds). *The Hidden Dynamics of Path Dependence*. London: Palgrave Macmillan, 2010, p. 16. No original: “(...) the first choice in a sequence creates a loops of positive feedbacks”.

<sup>39</sup>Para as Ciências Econômicas, as sequências de autorreprodução são chamadas de “retornos crescentes” e o *path dependence* se caracteriza por esses retornos. Se eles não ocorrem ou se o resultado final é completamente diferente do esperado, não ocorre PD. Para maiores informações: PIERSON, Paul. Op. Cit..

observação temporal. No que se refere aos “retornos crescentes”, é provável que os agentes envolvidos tenham incorporado uma concepção racional de *ganhos e perdas* sobre a viabilidade da manutenção da sequência e acreditam que os “retornos crescentes” continuarão a acontecer no futuro, minimizando a possibilidade de alterações de rumos. É importante que quando se alcança um novo estágio, os resultados sejam crescentes em termos de ganhos. Neste primeiro caminho também é importante destacar o papel do poder. Os grupos que estão no comando incorporam a necessidade da manutenção do caminho escolhido enquanto esse caminho institucional pode lhe servir de forma instrumental. Em outras palavras, a sequência de autorreprodução é uma ferramenta de retenção de poder.

O equilíbrio tem por característica um certo estágio da sequência onde, ocorrendo etapas adicionais de autorreprodução, as chances de ocorrer um aumento nos retornos crescentes não são mais garantidos havendo, portanto, uma estabilidade nos resultados. Quando o resultado passa a ser o equilíbrio, podem ocorrer mudanças significativas no processo de institucionalização, principalmente se este processo estiver passando por uma crise. Desta forma, a partir de um novo ordenamento visando a retomada dos retornos crescentes, a ocorrência de ganhos de poder a novos agentes ou a manutenção do poder por parte dos antigos grupos são resultados possíveis. Para Mahoney e Schensul<sup>40</sup>, a partir de uma concepção sociológica, ampliam-se os mecanismos de reforço da sequência de autorreprodução, uma vez que “nessas estruturas, os movimentos iniciais em uma direção específica levam a um resultado que reforça o autocontrole, aumentando a funcionalidade do resultado, aumentando o poder de uma elite que apoia o resultado ou exagerando a legitimidade do resultado”.

Por fim, numa terceira via de explicação, existe a abordagem denominada *Timing*. Nessa abordagem, a cadeia de acontecimentos obedece a uma lógica específica de uma época. Mesmo em situações aparentemente semelhantes com um fato passado, a conjuntura do momento pode levar a alterações da cadeia histórica. Nesse aspecto, o *Timing* se assemelha a uma fotografia ou a um filme cujos atores estão inseridos num período específico do tempo. Assim sendo, além da possibilidade de alteração do caminho, devido a esperada evolução tecnológica e até mesmo uma mudança de entendimento sobre o mundo, novas opções surgem para os tomadores de decisão em como lidar com uma situação em específico. Com isso, o que se espera é compreender, novamente, que o *path dependence* não significa uma dependência do passado, onde o que aconteceu no momento inicial precisa ser reproduzido da mesma forma ao longo de

---

<sup>40</sup>MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Op. Cit. p. 466. No original: “(...) In these frameworks, initial moves in a particular direction lead to a self-reinforcing outcome either by increasing the functionality of the outcome, enhancing the power of an elite that supports the outcome, or expanding the legitimacy of the outcome”.

toda a observação temporal. Uma cadeia de autorreprodução simples e básica de PD representa que, mesmo que ocorram evoluções e que novos entendimentos surjam em situações semelhantes, ela será tanto uma reprodução quanto uma reação ao evento anterior (Tabela 2).

f) Uma sequência reativa ocorre

Uma sequência reativa ocorre quando um evento é ao mesmo tempo causa e efeito. Em outras palavras, ele precisa ser tanto uma reação a uma ação anterior quanto o principal indutor de eventos ulteriores. Sendo assim, de acordo com Mahoney<sup>41</sup>, as sequências reativas são marcadas por processos de reação que transformam e talvez revertem os primeiros eventos. “Em uma sequência reativa, os eventos iniciais desencadeiam o desenvolvimento subsequente, não reproduzindo um determinado padrão, mas colocando em movimento uma cadeia de reações e contrarreações fortemente ligadas”. A sequência reativa é, em outras palavras, tanto um movimento de reprodução quanto de reação<sup>42</sup>.

Em uma sequência reativa, o evento que desencadeia uma cadeia de reações é um evento denominada como contingência. A contingência representa um ponto de intersecção entre duas ou mais sequencias anteriores<sup>43</sup>. Dessa forma, cadeia reativa em muito se assemelha aos métodos mais convencionais de cadeias causais. Todavia, cabe uma distinção importante, adentrando mais especificamente no que a cadeia reativa significa para o PD. Segundo Mahoney e Schensul<sup>44</sup>, embora seja possível realizar a conexão entre os eventos A e Z em uma cadeia de reprodução histórica, entre o marco temporal inicial e o final, uma série de eventos e variáveis podem ocorrer, ainda mais em uma cadeia temporal longa. Para que o PD seja um método eficaz de análise, cada etapa e evento precisa ser analisado, criando as condições para demonstração desse nexo de causalidade.

Portanto, as cadeias de reação são importantes quando se consegue encontrar um evento de contingência que trará uma série de consequências no resultado, numa probabilidade de causalidade. No caso desse estudo, a contingência inicial será o Congresso do Panamá de 1826,

---

<sup>41</sup>MAHONEY, James. *Op. Cit.*, pp. 526-527. No original: “In a reactive sequence, early events trigger subsequent development not by reproducing a given pattern, but by setting in motion a chain of tightly linked reactions and counterreactions”.

<sup>42</sup>SCHWARTZ, Herman. *Down the Wrong Path: Path Dependence, Increasing Returns, and Historical Institutionalism*. n.d., Disponível em: <http://people.virginia.edu/~hms2f/Path.pdf> Acesso: 31/07/2020

<sup>43</sup>Ibidem.

<sup>44</sup>MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. *Op. Cit.*, p. 467, tradução nossa. No original: “While A may connect to Z causally, the mechanisms that link those two variables might be a series of variables themselves, and a full understanding of the relationship between A and Z requires analysis of each step of the process. At the same time, A may connect to Z independently of the mediators, maintaining the direct causal connection between the early variable and the outcome”.

que inaugurará às bases de todo o pensamento político de integração da América Latina, tendo sido reproduzido até a criação da UNASUL em 2008.

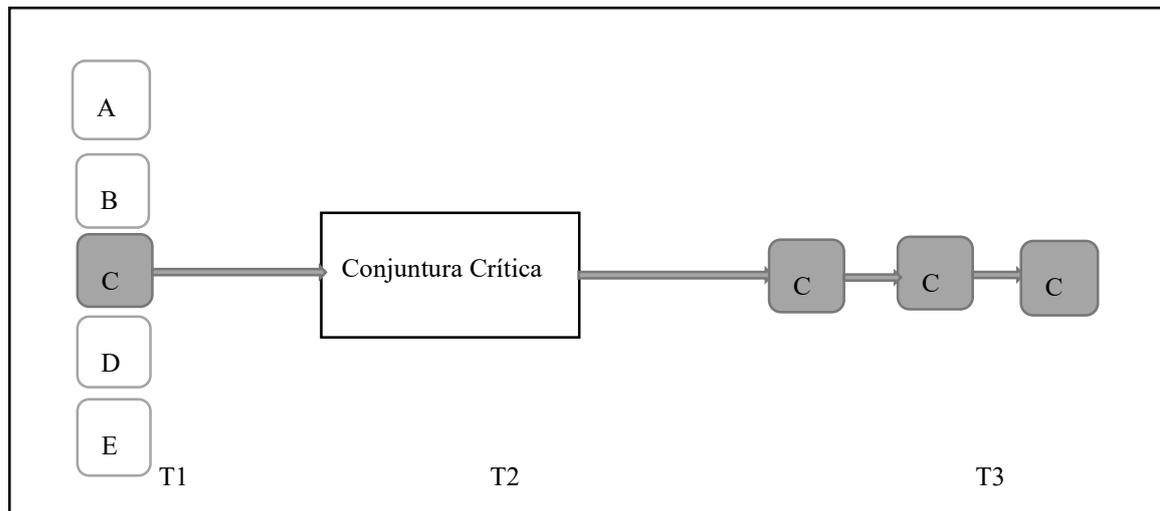
Tabela 2: Três abordagens do *Path Dependence*

<b>Abordagem</b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Condições para mudança</b>	<b>Ontologia</b>
Instrumental	Instituições específicas beneficiam atores/grupos específicos de várias maneiras; estes mantêm/recriam repetidamente essas instituições.	1. Os benefícios que instituições específicas dão a certos grupos/atores diminuem e esses grupos optam por mudar as instituições. 2. Diferentes atores/grupos ganham destaque e optam por instituições que manterão seu domínio/visão de mundo.	A história social é o constante rearranjo das estruturas sociais, seguidas de estágios de equilíbrio mais estáveis. Todos são causados por atores e grupos guiados pela racionalidade embutida, tentando promover e manter instituições que avançam em seus objetivos/visões de mundo e derrubam ou alteram instituições que não o fazem.
Equilíbrio	Crises exógenas atingem sistemas estáveis e os tornam fluidos por um curto período.	Crises exógenas.	A história social consiste em dois períodos muito diferentes: (1) longos períodos de sistemas que são inerentemente estáveis; e (2) períodos curtos com grandes mudanças que são relativamente raras e causadas por crises exógenas. Atores e grupos que esperam implementar grandes mudanças podem fazer isso somente em tempos de crise.
<i>Timing</i>	O momento específico em que as decisões são tomadas e as instituições são criadas tornando certas opções possíveis e limitando outras.	O contexto histórico específico da criação institucional teve vasta influência sobre essas instituições.	A história e a tecnologia mudam constantemente. Consequentemente, líderes e sociedades que enfrentam o mesmo conjunto de problemas em épocas diferentes têm conjuntos de opções amplamente diferentes à sua disposição.

Fonte: BREZNITZ, Dan. Op. cit., pp. 24-27, tradução nossa.

Em resumo, a Figura 1 apresenta o pressuposto básico sobre como ocorre uma sequência de autorreprodução, onde T significa os respectivos períodos temporais em uma sequência simples de reprodução a partir de uma conjuntura crítica inicial. Nesse modelo, não há alterações significativas, apenas a evolução da cadeia a partir das reações entre os eventos.

Figura 1: Conjuntura crítica em uma sequência de autorreprodução



Legenda: T1 = Condições Iniciais; T2 = Evento de Contingência; T3 = Sequência de autorreprodução

Fonte: elaboração própria a partir do modelo de Mahoney<sup>45</sup>

### 1.2 – A busca por operacionalizar o path dependence

Um dos maiores desafios ao se pensar estes caminhos decorre no papel que o poder político possui neste constructo metodológico. Já foi apresentada a importância do poder e o cálculo racional focado em ganhos e perdas no processo tomada de decisão dos agentes sobre qual caminho adotar e assim iniciar uma cadeia de autorreprodução. Porém, este estudo busca ir além do foco racionalista sobre os ganhos que ocorrem para uma sequência persistir. Desta forma, argumenta-se que os processos de integração regional na América do Sul possuem um componente forte de socialização que é perceptível ao longo de sua história. Em outras palavras, parte da identidade política sobre esta região *embute a criação incessante de processos de união dos países desde as emancipações políticas no século XIX*.

É muito importante apontar que a internalização desta identidade coletiva não é um processo que nasce junto com os Estados e nem que não tenha ocorrido um cálculo racional no início deste processo histórico. Pelo contrário: apenas é possível afirmar que ocorre este processo de socialização justamente por ser possível observar essa mudança comportamental, isto é, a saída do simples cálculo racional para um processo de internalização da socialização

<sup>45</sup>MAHONEY, James. Op. Cit., p. 514.

por completo. Porém, antes de prosseguir sobre os desdobramentos da socialização, cabe alguns importantes apontamentos.

O *path dependence* necessita ser operacionalizado e *operacionalizável*. Por se tratar de uma ferramenta com muitos desdobramentos possíveis e com uma ampla divergência entre os acadêmicos que buscam definir o que é PD, qualquer que seja o rumo tomado de como utilizá-lo poderá ser questionável. Nem todo estudo cabe a construção de uma sequência histórica, o que torna o *path dependence* inoperável. Conseguir identificar e classificar os eventos dentro dos principais pressupostos metodológicos do PD é a uma das formas de torná-lo operacional. É o objeto e as suas variáveis que definem as melhores ferramentas a serem utilizadas. Não obstante, a teoria possui um papel fundamental nesse constructo, uma vez que fornece um mapa do caminho conceitual para não tornar a seleção dos eventos e a sequência futura como algo randômico.

Um dos principais apontamentos quando se trabalha com o PD está no papel do poder e como ele impacta em uma sequência. Por se tratar de um estudo focado na construção da América Latina, o poder é especialmente importante. Dentro da academia de Relações Internacionais, o poder é uma questão central dentro de algumas escolas teóricas como o Realismo. Para esta escola, a maximização do poder por parte de um Estado é um dos objetivos prioritários, o que leva os agentes a focar em ganhos relativos. Em outras palavras, um Estado busca ganhar mais vantagens do que os demais. Não obstante, como apresentado anteriormente, alguns estudiosos de *path dependence* consideram o cálculo instrumental, isto é, os retornos crescentes como um dos fatores centrais para que os agentes permaneçam em uma sequência de autorreprodução ou que tentem alterá-la em um determinado momento, caso percebam que os retornos não são mais vantajosos. Assim sendo, qualquer tentativa de mudança da sequência pode apontar para a perda de *status quo* de algum agente como pode também significar o empoderamento de outros. Esta abordagem baseada em cálculo instrumental está em conformidade com o Realismo, o que criaria um entrelaçamento significativo na busca de tornar o PD operacionalizável.

No entanto, uma sequência baseada apenas em retornos crescentes pode não oferecer uma resposta totalmente satisfatória ao longo prazo. Afinal, uma vez que a premissa central do *path dependence* implica em como o passado afeta o futuro, espera-se que a cadeia de relacionamento entre os agentes crie outras formas de práticas que vá além do cálculo instrumental. O tempo e o relacionamento desenvolvido devem gerar uma prática de

aprendizado e conhecimento comunitário. Desta forma, tem-se a chamada socialização<sup>46</sup>, peça fundamental para a compreensão social para o caminho histórico aqui proposto.

### 1.3 – *O papel da socialização*

A socialização pode ser definida como um processo de indução de agentes para as normas e regras de uma determinada comunidade<sup>47</sup>. Esta aceitação a um ambiente comunitário independe do cálculo instrumental – como os retornos crescentes – ou de sanções materiais. Ocorre, em outras palavras, uma transição entre uma lógica de consequências para uma lógica de adequação e, como no PD, sua observação será ao longo do tempo. Esta transição entre as duas lógicas é o foco dos estudos que se baseiam em socialização.

A primeira forma de socialização ancora-se principalmente nos papéis de desempenho. Cada agente possui uma atribuição a realizar – ou *Role Playing* -, adquirindo conhecimento e possuindo um comportamento condizente com o aspecto daquela comunidade. No *role playing*, os agentes possuem limitações, principalmente de cálculo instrumental. Como o ambiente comunitário tende a ter uma agenda ampla, algumas temáticas são mais prioritárias do que outras, fazendo com que os agentes priorizem algumas pautas em detrimento à outras e, conseqüentemente, não há um devido cálculo de custos e benefícios. Desta forma, o ambiente coletivo diminui as opções de curso de ação, simplificando o processo de tomada de decisão<sup>48</sup>. Assim, há uma expectativa de previsibilidade comportamental independente de como o agente percebe a importância desempenhada pelo seu papel e um aprendizado sobre qual comportamento é benquisto na comunidade. De acordo com Checkel<sup>49</sup>, “segundo uma lógica de adequação, então, significa simplesmente que o cálculo instrumental consciente foi substituído por *role playing* consciente”. Portanto, não há uma diferenciação acentuada entre o cálculo instrumental e a lógica de adequação neste primeiro tipo de socialização.

O segundo tipo de socialização ocorre quando a lógica de adequação é internalizada com sucesso. Desta forma, os interesses comunitários constituem como parte importante da identidade dos agentes e ocorre uma diferenciação entre o interno – a região onde existe a internalização identitária – e o externo, quando não se tem a presença da socialização. Como resultado, a lógica de consequências e uma atuação baseada em cálculo instrumental foi

---

<sup>46</sup>Também pode ser chamado de internalização.

<sup>47</sup>CHECKEL, Jeffrey T. *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*. *International Organization*, Cambridge, Vol. 50, Nº 04, Out. 2005, pp. 801-826.

<sup>48</sup>Ibidem, p. 810.

<sup>49</sup>Ibidem, p. 804. No original, “Following a logic of appropriateness, then, means simply that conscious instrumental calculation has been replaced by conscious role playing”.

sucedido em grande parte pela lógica de adequação, havendo uma normalização do comportamento e das decisões comunitárias. Isto significa, de acordo com Checkel<sup>50</sup>, um comportamento consciente de *taken-for-grantedness* ou tomar algo como certo, sem questionamentos ou objeções. Quando se internaliza essa lógica, mesmo que o agente não concorde com o propósito daquela ação ou evento, ele irá participar, pois o constrangimento em não aderir será maior do que os custos da adesão.

Sobre os processos de socialização, é importante observar eles ocorrem somente quando o cálculo instrumental de custos e benefícios é substituído pela lógica de adequação. No entanto, o início do processo institucional geralmente se deve ao cálculo instrumental e, além disso, que parte residual de retornos crescentes ainda persistirá com esta lógica por um longo período temporal. O importante é que o ambiente comunitário seja internalizado como algo natural, assumindo como parte significativa da identidade institucional da região. Desta forma, dois processos podem ocorrer: a) Mesmo obtendo retornos que não sejam crescentes, o custo de uma mudança radical ao buscar o fim do ambiente comunitário ou agir de forma individualizada e separada à região, torna-se muito alto, dificultando que este movimento de rompimento ocorra ou; b) havendo o rompimento, isso não significa o fim da identidade comunitária da região, mas uma readequação dos interesses e do equilíbrio de poder. Desta forma, a ação coletiva da comunidade se enraizou e a própria percepção identitária daquele espaço geopolítico dependerá da reprodução desta escolha comunitária do passado. Logo, todos os eventos, seja de reprodução ou de reação, estarão submetidos em manter ao menos a identidade coletiva da região.

Quando se assume a existência de uma identidade comum busca-se destacar que este estudo assume que condições semelhantes – colonizador e modo de colonização, idioma, religião e modelo de organização político – são importantes e criam uma percepção de pertencimento em uma dada região. A primeira forma de se pensar uma identidade coletiva vem na questão sobre a criação de comunidades. Nesse caso, Anderson<sup>51</sup> fala sobre *comunidades imaginadas*, pois, através de práticas sociais e um compartilhamento cultural, podendo ser estimuladas pelos Estados nacionais ou apenas pelo convívio comunitário, os indivíduos criam vínculos e laços de obrigação e fidelidade a um grupo. Complementarmente, a existência de limites físicos, geográficos e fronteiriços de onde termina uma comunidade e se inicia outra,

---

<sup>50</sup>CHECKEL, Jeffrey. Op. Cit., p. 804.

<sup>51</sup>ANDERSON, Benedict. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. New York: Verso, 1983, p. 6.

não acontece de forma natural, são consequências de um embate político surgido das percepções, interesses, valores e identidades de atores-chave de uma região<sup>52</sup>. No que diz respeito a uma abordagem construtivista sobre o regionalismo, segundo Onuki et. Al<sup>53</sup>., “(...) *‘regionalism’ can be explained in terms of the distribution of ideas used by states in pursuit of their own regionalist projects*”. Ademais, para os autores, qualquer estudo sobre identidade regional deve levar em conta o processo de socialização, aprendizado e construção de conhecimento. Por fim, eles terminam por afirmar que “*Furthermore, the factors determining actors’ interests, motives, ideas and identities are not predetermined exogenous values, but rather malleable constructs put in play by a multitude of agents that adapt to others’ actions and changing contexts*”<sup>54</sup>.

Para autores como McSweeney<sup>55</sup> e Wendt<sup>56</sup>, uma identidade coletiva pode ser formada por conta de um assunto específico, dependendo de seu propósito original. Dessa forma, a identidade comum é formada através das práticas relacionadas ao conhecimento coletivo, buscando a compreensão entre indivíduos, comunidades, Estados e todos os demais agentes do sistema internacional. Assim sendo, com esse processo de práticas de aprendizado e compartilhamento, são formados os significados e o conhecimento compartilhado, formando a compreensão da realidade e as suas respectivas respostas a ele. Ao se abordar a questão da defesa comum, inicialmente a identidade comum é uma questão de percepção, assim como os quesitos de segurança e insegurança iniciam-se na percepção das vulnerabilidades e ameaças. Para que essa socialização ocorra a contento, para Wendt<sup>57</sup>, além do aumento dos laços de cooperação e interdependência entre os agentes, pois a reciprocidade do Outro é fundamental para que ocorra uma internalização da identidade coletiva. Por conta disso, no decorrer da reconstrução histórica, é importante o estabelecimento de marcadores para a identificação das manifestações da identidade coletiva.

A primeira manifestação da existência de uma identidade coletiva é a emancipação política dos Estados latino-americanos. Além das questões já referidas em relação à colonização, quando independentes, os laços culturais e sociais semelhantes foram ressaltados

---

<sup>52</sup>SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Rev. Bras. Polit. Inter.*, v. 53, N<sup>o</sup>. 1, 2010, pp. 25-44.

<sup>53</sup>ONUKEI, Janina et. Al. Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. *Contexto Internacional*, v. 38, n<sup>o</sup>. 1, 2016, p. 436.

<sup>54</sup>Ibidem, p. 436.

<sup>55</sup>MCSWEENEY, Bill. *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

<sup>56</sup>WENT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

<sup>57</sup>Ibidem, p. 346.

e utilizados para aproximação e convencimento para a necessidade em se constituírem em uma confederação por conta da defesa coletiva frente a uma ameaça comum. Já nesse primeiro momento estão presentes os elementos essenciais para se falar em uma identidade por conta de um assunto em específico. Não somente, o aspecto identitário também foi responsável pelo aceite em participar do Congresso do Panamá. Novamente, apesar dos resultados aquém dos objetivos propostos, foi recorrente a utilização da identidade comum para os eventos que constituem o ciclo confederativo. Quando do ciclo hemisférico, é possível apontar uma identidade em camadas, visto as diferenças existentes quando ocorre um recorte sub-regional. Passa a ocorrer uma fragmentação da identidade geopolítica, uma vez que já é possível categorizar em sub-regiões. É nesse momento que a América Central e a do Sul se separam, devido a graus distintos de interdependência em relação aos Estados Unidos e se foca apenas na América do Sul. Ademais, mesmo com a subdivisão regional, dentro há outras camadas. Há a região Andina que possui características intrínsecas formando um bloco de identidade mais próxima; o Cone Sul irá se diferenciar em interesses, pautas e agendas quando comparado a região andina, principalmente pela aproximação provocada pelo Pacto do ABC. Mas, no possível terceiro ciclo, um híbrido entre as questões comerciais, econômicas e de defesa, representaria o reencontro entre essas duas regiões, retomando a identidade comum através da manifestação material nos objetivos da UNASUL e na linguagem utilizada em seus documentos. Por fim, no possível ciclo híbrido, é necessário se observar que as condições preliminares de aproximação se ancoraram em aspectos identitários e de movimentos que manifestariam e apontariam para a necessidade de se internalizar uma identidade coletiva como, por exemplo, a aproximação entre Argentina e Brasil para tornar transparente e cooperativo às questões referentes a energia nuclear.

Dessa forma, a socialização exerce um papel importante, pois é através de seus diferentes graus de aprofundamento ao longo do período histórico que conseguirá encontrar e manter o equilíbrio entre as três abordagens de *path dependence*. Um primeiro momento, as condições impostas e os documentos analisados sobre as contingências iniciais demonstram uma forte presença do cálculo instrumental. Cada delegação com as suas próprias demandas e interesses, o que afetará os resultados das primeiras iniciativas de união do século XIX. No caso do Congresso do Panamá, essa lógica instrumental torna-se visível quando as Repúblicas Unidas do Rio da Prata e o Chile decidem por não participar do encontro. Ali havia um cálculo instrumental evidente, principalmente no papel que ambos gostariam de desempenhar no “mundo novo”. Assim como, no caso do Brasil, convidado a participar do Istmo, aceitou, mas

possuía uma outra percepção sobre o seu papel na América Latina: liderança de todo o processo de união. Dessa forma, os posicionamentos dos três divergia do restante dos países latino-americanos que, momentaneamente, decidiram por discutir por posições comunitárias.

Um agente que manterá uma constância em seu comportamento e que não irá alterar a sua lógica serão os Estados Unidos. A participação do país será igualmente uma das variáveis importantes para que ocorra uma outra cadeia de PD. Quando da chegada do Secretario de Estado James Blaine ao cargo, ele alterará a forma de relacionamento dos Estados Unidos com os demais países americanos. A participação será mais ativa, tomando para si as discussões sobre a defesa coletiva, mas alterando a sua lógica de intervenção para solidariedade, além de transformar as tratativas panamericanas uma discussão hemisférica sobre a possibilidade de se criar uma área de livre-comércio. Ocorre, portanto, uma profunda modificação dos interesses de união que, antes focados na consolidação de uma confederação baseada em acordos de liga perpétua de defesa comum, passa a se tornar uma discussão comercial. Não somente, será nesse período que compreende entre o final do século XIX e o início do século XX que a divisão política das Américas ocorrerá. O México e a América Central com uma interdependência – e intervenção – maior dos Estados Unidos, com uma América do Sul mais autônoma. Essa diferenciação tornará as futuras iniciativas de integração de caráter sub-regional. A partir desse ponto, esse estudo se tornará para compreender o caminho histórico percorrido pela América do Sul.

Essa divisão geopolítica responde igualmente pela questão central de poder. Para Acharya<sup>58</sup>, o poder importa para a criação e definição das regiões, na forma como serão gerenciadas, resultando em respostas mais regionais, construindo ordens regionais mais coesas e influentes. Para o autor<sup>59</sup>, as formas de resistência ou a forma de socialização construídas pelos poderes regionais – ou pelo poder dominante, se existir – são tão importantes quanto os mecanismos construídos para o gerenciamento dessas regiões. Caso ocorra uma maior resistência a forma de organização almejada, os Estados menores podem atuar de duas formas distintas: optar pela exclusão de quem busca ser dominante ou através do reforço nas relações de socialização.

No primeiro caso, os Estados podem simplesmente abandonar a construção coletiva institucional e formar uma nova, excluindo os atores que julgarem como dominantes ou

---

<sup>58</sup>ACHARYA, Amitav. The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics*, Vol. 59, Nº 4, Jul. 2007, pp. 629–652.

<sup>59</sup>Ibidem, p. 643.

rebeldes da causa comunitária. Essa discussão permeou o início da cadeia do *path dependence* estudada, uma vez que havia uma tendência do próprio Simón Bolívar em excluir o Brasil e os Estados Unidos das discussões sobre a construção de uma confederação de Estados americanos. Seria uma forma de reafirmar uma identidade latina, além de evitar que um desses dois países tentasse exercer um papel de dominação ou de uma liderança muito poderosa quando comparado aos demais.

No segundo caminho, há uma certa lógica waltziana<sup>60</sup> no raciocínio. Ao contrário de tentar criar um mecanismo de balanceamento de poder e tentar diminuir as chances de surgir um poder dominante, os Estados menores podem buscar outras formas de socialização com esse poder, buscando um aprofundamento na relação entre eles. Desta forma, o Estado dominante poderia alterar os objetivos iniciais que poderiam resultar em sua exclusão e transformar as iniciativas de acordo com os seus interesses. Em outras palavras, o ator dominante alteraria a lógica da ação ao garantir o apoio e a aliança dos Estados menos poderosos, ao invés de tentar sabotar ou interferir em uma ação coletiva. É o que os Estados Unidos irão fazer, ao tornar as tentativas de integração no formato de confederação tendo os assuntos de defesa comum como base, em encontros e acordos focados em comércio e com uma coordenação de defesa hemisférica. Essa segunda abordagem seria o que Acharya<sup>61</sup> de *norma subsidiária* que é quando uma nova instituição é criada e a potências regionais obtêm um incentivo para influenciar em seu design, restringindo ou facilitando a forma em que ela irá perseguir e materializar os seus interesses na nova organização, impondo a sua persuasão normativa (um dos mecanismos de socialização).

A quantidade de iniciativas sub-regionais de cooperação e integração existentes na América do Sul levanta um questionamento do quanto elas influenciam na capacidade de geração do aprofundamento institucional das organizações. Este quadro de sobreposição ou fragmentação regional, em um primeiro momento, levanta o questionamento da existência de uma comunidade de segurança ou até mesmo uma identidade comum sul-americana e seus impactos nos assuntos de defesa. O que se propõe nesse estudo é demonstrar que mesmo esse quadro de fragmentação reforça a tendência de se buscar um caminho coletivo. A discussão válida é sobre o grau de profundidade e a conceituação possível sobre a integração da região.

#### 1.4 – *Sobreposição, fragmentação e os assuntos de defesa: comunidades de práticas*

---

<sup>60</sup>WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

<sup>61</sup>Ibidem.

Quando se trata da literatura sobre o desenvolvimento de comunidades de segurança, isto é, quando uma região possui um grau de confiança mútua no relacionamento entre os Estados e onde as controvérsias tendem a ser solucionadas de forma pacífica, as instituições e as organizações internacionais podem colaborar direta ou indiretamente, através de duas formas diferentes: sociais e organizações formais. No primeiro tipo, as práticas sociais são interpretadas como os conjuntos de regras ou convenções que conduzem os relacionamentos e determinam as funções que cada um deverá exercer. As organizações, por outro lado, é a forma materializada de relacionamento, com a institucionalização tendo uma localização física, com corpo burocrático, orçamento, gabinetes e etc.. Para o Construtivismo, as instituições e as organizações fazem parte do processo, pois normas e regras constituem agentes e restringem opções.

As organizações e as instituições promovem, indireta ou diretamente, fatores que contribuam para a construção de uma identidade coletiva. No que tange as organizações de segurança coletiva, primeiramente, elas promovem a construção de confiança mútua entre os seus integrantes. As organizações atuam como promotoras e facilitadoras de transações e confiança, criando normas comportamentais e formas de coerção à adoção destas, além de criar formas de controle<sup>62</sup>. Em segundo lugar, devido as suas funções como promotoras de confiança mútua, as organizações internacionais muitas vezes ultrapassam as suas capacidades de monitoramento, tornando possíveis as práticas entre os agentes, incitando-os a descobrirem suas preferências, conceituando sua autoimagem “quem sou(somos)?” e aprofundando seus laços sociais.

As organizações internacionais são os locais apropriados para a socialização, aprendizagem e de ensino. Desta forma, as organizações possuem um poder em internalizar práticas que são comuns a todos os agentes que as constituem, como, por exemplo, a questão da adoção da democracia como forma de governo, o desenvolvimento econômico e social, os direitos humanos, ou até mesmos objetivos mais materiais, como a adoção de uma moeda única ou a mediação de conflitos<sup>63</sup>. Assim, as instituições acabam por se tornar um polo de promoção de uma identidade coletiva e de confiança mútua entre seus membros.

O principal aspecto que as organizações internacionais possuem é a aprendizagem social. O ambiente coletivo institucionalizado exerce uma função primordial no surgimento das

---

<sup>62</sup>ADLER, Emanuel; Barnett, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

<sup>63</sup>Ibidem.

comunidades de segurança. Primeiramente, os agentes envolvidos em um espaço coletivo acabam por realizar trocas e transações sociais, principalmente na forma de comunicação a partir das suas autocompreensões da realidade e suas interpretações normativas. Através desta interação, é possível que ocorra uma alteração em suas percepções, em entendimentos e em valores individuais e coletivos. Portanto, devido a aprendizagem em um ambiente coletivo, as instituições podem vir a desempenhar uma atuação mais ativa nas práticas entre os agentes, promovendo um entendimento compartilhado. Todavia, é salutar que apenas o aspecto do desenvolvimento da aprendizagem social em ambiente institucionalizado e coletivo não seja condição suficiente para a criação de uma comunidade de segurança, principalmente que essas organizações precisam ser vistas como o principal agente socializador que proporcionou uma melhoria nas relações entre os Estados<sup>64</sup>. Caso não seja reconhecida como o principal indutor do processo de aprendizagem e da confiança mútua, podendo ser classificada como uma institucionalização ineficaz, pode ocorrer dos agentes buscarem uma nova forma de realizar suas práticas, principalmente criando uma organização, levando a um quadro de sobreposição.

Em termos gerais, sobreposição significa "ocupando a mesma área, em parte" ou "ter algo em comum com"<sup>65</sup>. Isto posto, ao invés de apenas denotar variedade ou coexistência, a noção de sobreposição dos sistemas de segurança e de seus mecanismos e práticas relacionadas destaca se as disposições e expectativas dos atores poderem responder simultaneamente a dois sistemas distintos de regras, duas formas diferentes de poder concebidos, dois conjuntos de práticas - que podem ser distinguidas, não apenas analiticamente, mas também normativamente - e duas formas diferentes de espaço imaginado.

Disposições de segurança e expectativas, talvez também as estratégias de segurança em uma região específica, podem originar e derivar seus significados a partir de diferentes e até mesmo concorrentes conjuntos de práticas de segurança, mecanismos, regras e processos. Algumas práticas de segurança como, por exemplo, alianças e coligações, podem derivar do conceito de equilíbrio de poder, concebido como recursos estatais e os recursos de outros Estados. No entanto, ao mesmo tempo, outras práticas de segurança podem ser concebidas de uma região específica, como uma comunidade de segurança madura ou altamente acoplada, onde o poder é entendido como criador de um núcleo de força que de fato pode atrair para participar os não-membros da comunidade. Concebido desta forma, o poder não se refere

---

<sup>64</sup>Ibidem.

<sup>65</sup>ADLER, Emanuel; GREVE, Patricia. When Security Communities meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. *Review of International Studies*, Cambridge, Vol. 35, 2009, pp. 59-84.

apenas ao material, mas também de recursos simbólicos como os normativos que não servem apenas para atingir os objetivos regionais, mas também estabilizar e pacificar vizinhos extrarregionais<sup>66</sup>.

Uma das propostas desse estudo é tentar apontar os desdobramentos da política regional da América do Sul combinando o *path dependence* com a discussão sobre as *comunidades de práticas*. Para compreender o que uma comunidade de práticas se diferencia de uma comunidade de segurança, é preciso apresentar desde a mais básica definição: o que são as práticas?

Em um primeiro momento, assume-se uma premissa básica das Relações Internacionais para iniciar a compreensão relativa às práticas: a política internacional é constituída por seres humanos e a partir do comportamento e na interação entre indivíduos, eles geram significado ao mundo social. Logo, tanto os Estados, as organizações ou os indivíduos – e os demais agentes da política internacional – são práticas<sup>67</sup>. Para Ringmar<sup>68</sup>, as práticas são o foco de tudo o que os acadêmicos de Relações Internacionais sempre estudaram. Importante ressaltar que os estudos sobre práticas, como afirmado por Adler e Pouliot, não buscam se tornar uma teoria universal ou que o mundo social estaria contemplado por completo. O objetivo seria em “(...) *taking international practices seriously spells out the many faces of world politics, including power and security, trade and finance, strategy, institutions and organizations, resources, knowledge and discourse, etc. in action, as part of a “doing” in and on the world*”<sup>69</sup>. As práticas podem ser definidas como “(...) *socially meaningful patterns of action which, in being performed more or less competently, simultaneously embody, act out, and possibly reify background knowledge and discourse in and on the material world*”<sup>70</sup>. As práticas são integrativas, improvisadas, reflexivas, cotidianas, performativas e estilizadas. Elas são executadas, padronizadas, competentes, baseiam-se no conhecimento prévio e entrelaçam os mundos discursivo e material. Elas enfocam o processo, o conhecimento prático e a

---

<sup>66</sup>Ibidem, p. 63.

<sup>67</sup>ANDERSEN, M.; NEUMANN, I. Practices as Models: A Methodology with an Illustration Concerning Wampum Diplomacy. *Millenium: Journal of International Studies*, v. 40, nº 3, 2012, pp. 457-481.

<sup>68</sup>RINGMAR, 2014

<sup>69</sup>ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. International practices: introduction and framework. In: *International Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 3.

<sup>70</sup>Ibidem, p. 6.

coletividade<sup>71</sup>. As práticas exercem ao menos três funções na política internacional: elas são corporificadas (*embodied*), compartilhadas e padronizadas<sup>72</sup>.

Na corporificação, o próprio nome da conceituação afirma sobre a necessidade de indivíduos realizarem às práticas. São os seres humanos que são capazes de criar, compartilhar, internalizar, repetir e gerar uma compreensão de mundo social. Todos os demais agentes da política internacional – Estados, organizações, ONGs, movimentos organizados da sociedade civil – são formados por indivíduos. Por isso, a dimensão individual importa.

No segundo, a partir da interação e repetição comportamental as práticas serão compartilhadas, geralmente em um ambiente de grupo e coletivo. Pode ocorrer tanto um processo de aprendizagem quanto de imitação do comportamento.

Por fim, a padronização é o somatório dos dois outros pontos. A necessidade de repetição e compartilhamento são fundamentais para a compreensão e a criação de uma prática. É necessário um comportamento recorrente. Cornut<sup>73</sup> chama atenção para dois pontos que também se fazem presentes quando se trata de *path dependence*. O autor destaca que as práticas são passíveis de mudança, que elas não necessariamente serão semelhantes em todo o período temporal. As práticas são adaptáveis. Em segundo lugar, um evento aparentemente isolado pode ser o início de uma cadeia de eventos. Pode ser uma contingência dando início a uma cadeia de eventos futuros interligados a ela. Portanto, devido as constantes mudanças que ocorrem no mundo social, as práticas transcendem uma dicotomia entre continuidade e mudança. Independentemente disso, elas podem evoluir e se aprofundar, criando uma *comunidade de práticas*.

Uma comunidade de práticas é a internalização das ideias, envolvendo três componentes: um grupo de indivíduos, um domínio comum de conhecimento com pensamento compartilhado, e uma prática que incorpore o conhecimento comunitário<sup>74</sup>. Um exemplo utilizado por Adler<sup>75</sup> de uma comunidade de práticas seriam as comunidades de segurança. Para Wenger<sup>76</sup>, as comunidades de práticas possuem três características: elas são criadas quando

---

<sup>71</sup>CORNUT, Jérémie. The Practice Turn in International Relations Theory. In: *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 5.

<sup>72</sup>Ibidem, p. 5.

<sup>73</sup>Ibidem, p. 5.

<sup>74</sup>ADLER, Emanuel. *Communitarian International Relations: The epistemic Foundations of International Relations*. New York: Routledge, 2005, p. 199.

<sup>75</sup>Ibidem

<sup>76</sup>WENGER, Etienne. Communities of Practice and Social Learning Systems. *Organization*, v. 7, nº. 2, 2000, pp. 225-246.

ocorre um engajamento mútuo entre os envolvidos, estabelecendo normas que refletem esse relacionamento. A partir disso, em segundo lugar, os agentes possuem uma noção de pertencimento, estabelecendo do que se trata a sua comunidade. Por fim, as comunidades de práticas geram um repertório compartilhado de recursos comuns. De acordo com Adler e Pouliot<sup>77</sup>

Uma comunidade de prática é uma configuração de um domínio de conhecimento que constitui a mesma mentalidade, uma comunidade de pessoas que cria o tecido social da aprendizagem e uma prática compartilhada que incorpora o conhecimento que a comunidade desenvolve, compartilha e mantém.

Por fim, a definição de comunidades de práticas discute como o espaço social onde a estrutura e a agência se sobrepõem e onde o conhecimento, o poder e a comunidade se cruzam. Comunidades de prática são estruturas sociais intersubjetivas que constituem a base normativa e epistêmica para a ação, mas também são agentes importantes para a mudança da política internacional.

### 1.5 - O caminho da dependência em defesa da América do Sul

A partir do quadro metodológico propostos e das discussões teóricas que norteia esse estudo, o quadro histórico da América Latina apresenta a existência de um *path dependence* onde os assuntos de defesa tiveram uma variação em importância ao longo do tempo. No início, eram um núcleo aglutinador por onde os demais assuntos, como o comércio, a cidadania, os direitos das gentes e a organização coletiva no formato de uma confederação circundavam. Esse período, denominado de ciclo confederativo, sofre influência dos ideais e das visões dos Libertadores da América sobre a ameaça de um movimento de reconquista e, por conta disso, a imperiosa necessidade de criarem uma forma de organização coletiva.

A série de eventos analisados vão desde a contingência inicial – o Congresso do Panamá de 1826 – até o segundo encontro de Lima em 1865. Nesse período, a principal característica são as buscas por criar uma confederação de Estados americanos, através de acordos de liga perpétua e a concretização de uma aliança militar coletiva com poderes de intervenção. Em cada um desses eventos, ocorriam situações de invasão ou parceria com uma potência estrangeira que era percebida como uma possível ameaça aos países vizinhos ou a todo o continente americano.

---

<sup>77</sup>ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. Op. Cit., p. 17. No original, “A community of practice is a configuration of a domain of knowledge that constitutes likemindedness, a community of people that “creates the social fabric of learning,” and a shared practice that embodies “the knowledge the community develops, shares, and maintains”

O segundo caminho de *path dependence* encontrado ficou caracterizado como ciclo hemisférico. Ela terá início a partir da administração de James Blaine na Secretaria de Estado dos Estados Unidos. A sua administração será caracterizada como mais próxima à América Latina, compartilhando de uma necessidade de uma concertação política coletiva. Esse período será marcado pela liderança dos norte-americanos nas iniciativas de se criar organismos hemisféricos, conhecido na história como panamericanismo. Será no fim do século XIX que os assuntos de defesa, ainda debatidos na pauta dos encontros hemisféricos, começarão a deixar de serem prioritários. A lógica defensiva será substituída pela comercial. Nesse sentido, serão abandonadas as ideias de se criar uma confederação política de repúblicas por objetivos mais modestos, mas instigantes, como uma área de livre comércio ou a possibilidade de adoção de uma moeda comercial comum. A defesa nesse período até o final do século XX estará submetida a ótica hemisférica, representado posteriormente pela criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), fruto da visão política panamericana com o *zeitgeist* da Guerra Fria, passando de um objetivo de persuasão militar coletiva formal, de caráter ofensivo e de intervenção, para um princípio de solidariedade.

A partir da segunda metade do século XX, ocorrerá um terceiro caminho que estará diretamente ligado aos dois anteriores. Será o período das iniciativas de integração formais, no modelo como conhecemos atualmente. Voltadas para uma união de caráter econômico, os assuntos de defesa sequer foram foco de discussão por um longo período. Aqui se faz evidente a aproximação com o pensamento da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), cujo foco estava na maior inserção da região na dinâmica do capitalismo global a partir de um desenvolvimento econômico. Será apenas nos anos 1990 com o lançamento do conceito de segurança multidimensional pela OEA que começará ocorrer significativas mudanças no quadro regional sul-americano.

Primeiramente, a OEA estimulará que os assuntos de segurança e defesa passem a ser discutidos no âmbito sub-regional. Dessa forma, a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) passarão a discutir uma pauta de segurança, mesmo que timidamente. Serão as primeiras declarações, protocolos e tratados dedicados a esses temas.

No segundo momento, por conta dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, a pauta de segurança e defesa tomarão um novo impulso, principalmente por coincidir com as primeiras reuniões multilaterais que envolveriam todos os presidentes sul-americanos. Serão eles que estimularão uma nova perspectiva de integração, de caráter mais política, que abraçara e colocará de volta os assuntos de defesa como prioritários na agenda regional. Com isso, os

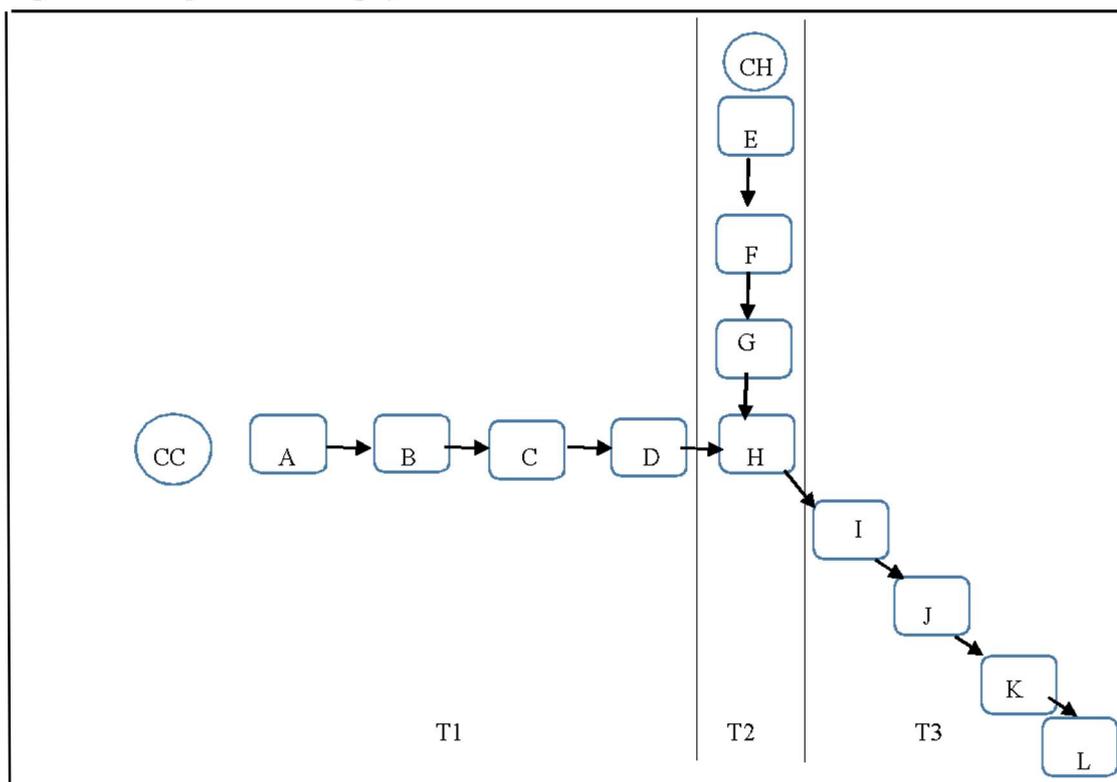
desdobramentos demonstram a aposta que os países fazem nas organizações como promotoras de medidas de confiança mútua. Será o caso da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e principalmente o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), organismo voltado exclusivamente para criar uma identidade comum de defesa a partir de um ambiente de aprendizado coletivo.

Esses três caminhos demonstram como o *path dependence* se torna uma ferramenta eficaz por proporcionar a possibilidade de enxergar o desenvolvimento histórico de um conjunto de práticas que, apesar dos momentos de maior e de menor incidência dos assuntos de defesa na integração e o próprio formato da integração em si sofreram modificações de objetivos e de lógicas ao longo do tempo. As contingências que surgiram pelo caminho, gerando cursos distintos de ação, são variáveis que afirmam a existência por uma escolha que se transformou em uma identidade política e até mesmo a compreensão sobre o que é a América Latina. Cada evento está conectado com essa escolha inicial, desencadeando um curso de ação ligado em alguma forma com o acontecimento e o contexto histórico anterior.

Por fim, a partir das práticas desenvolvidas com os encontros, independentemente dos resultados obtidos deles, se tem uma repetição de uma busca por mecanismos institucionais que pudessem desenvolver às ações necessárias para o estabelecimento de medidas de confiança. Essa é uma característica invariável e recorrente dentro desse estudo. Essas medidas estarão sempre presentes nas iniciativas analisadas, independentemente de qual ciclo ou período temporal. É evidente que com o avanço temporal, com o desenvolvimento de novos desenhos institucionais, com o aprimoramento das organizações e com o aprendizado gerado ocorram diferenças sobre a compreensão do papel a ser desempenhado pelos agentes ou pela forma como perceberão essas iniciativas. Por isso que desde o início, esse trabalho jamais buscou argumentar e testar a hipótese de que são 200 anos de repetição de uma história idêntica. Além de ser metodologicamente falho, a construção de uma identidade comum – ou de uma comunidade de segurança ou de práticas – não é um caminho reto de harmonia. É um constante processo de aprendizado sustentado por uma escolha pela criação de organizações de integração.

Na figura a seguir (Figura 2) são sintetizados os ciclos confederativo e hemisférico, onde cada círculo representa as medidas preliminares que antecedem às contingências. No caso do ciclo confederativo (CC), será o mapa das ideias iluministas, as revoluções republicanas e a visão de mundo dos Libertadores da América formada em cima dessas influências. Esse é o primeiro período temporal (T1) e todos os eventos que marcam essa fase (de A até D). O

segundo caminho de PD, o ciclo hemisférico (CH), tem como fase preliminar a chegada de James Blaine na Secretaria de Estado e a sua política de aproximação. A contingência será o primeiro encontro panamericano e a cadeia de eventos serão os encontros hemisféricos (de E a H) e esse período (T2) se estende do final do século XIX até a primeira metade do século XX. Por fim, o encontro entre esses dois caminhos irá gerar o caminho que agora nos encontramos e que se tem início na segunda metade do século XX. Por ser uma forma híbrida entre o encontro de duas lógicas distintas, não foram encontrados elementos suficientes para caracterizar como um terceiro caminho. Por seguir em um primeiro momento uma lógica econômica, que em muito se assemelha ao ciclo hemisférico e, posteriormente, com o encontro entre as duas principais iniciativas sub-regionais da América do Sul que acabaram por gerar uma organização mais ampla de perfil político, a defesa retoma o papel de um dos pilares de integração e se ancora em uma perspectiva de uma identidade comum. Com isso, a intersecção acaba possuindo características muito semelhantes às iniciativas dos ciclos confederativos e hemisféricos. Todos os eventos (de I até L) são as organizações ou iniciativas sub-regionais tentadas ao longo do terceiro período temporal (T3), começando com a criação da Comunidade Andina na segunda metade do século XX e futuramente resultando na criação da UNASUL já no século XXI. Esse período é marcado pela perspectiva de que a América do Sul estaria consolidando uma comunidade de segurança, fundamentada em práticas contínuas que se iniciaram no século XIX.

Figura 2: *Path Dependence* da integração sul-americana

Fonte: Elaboração própria

## Capítulo 2 – Do Iluminismo às armas: ideias e revoluções na construção da América Latina

*Uma ideia é como um vírus: resiliente e altamente contagiosa. A menor semente de uma ideia pode crescer. Pode crescer para definir ou destruir você*<sup>78</sup>

As influências que um indivíduo sofre ao longo da sua vida são definidoras de seu destino. Elas podem servir de modelo e serem replicadas ou podem ser criticadas e descartadas. O que importa é que em algum momento elas foram incorporadas. Os indivíduos que marcaram época e deixaram seus nomes na história são frutos das influências de seu tempo: filosofias, ambiente político e social, economia, artes e cultura ou de uma cadeia bastante longa de eventos. Buscar a origem de uma ideia pode trazer respostas para compreender o passado, criticar o presente e planejar o futuro.

Neste capítulo, a proposta principal é identificar as principais influências que levaram Francisco de Miranda, Simón Bolívar, José de San Martín e José Bonifácio, os chamados Libertadores da América, a empreender os conhecidos movimentos emancipatórios durante o século XIX. Esses influxos foram determinantes para que estes homens buscassem as independências de seus países e, posteriormente, construíssem um projeto de nação. Com isso, é mister a construção de um mapa das ideias e dos eventos históricos que se sucederam e influenciaram as visões de mundo e de nação desses indivíduos.

Esta seção é dividida essencialmente em duas partes: das ideias e das revoluções. Na primeira parte, o pensamento iluminista, o cosmopolitismo e o republicanismo são apresentados como filosofias de pensamento político essenciais para o rompimento de uma organização social baseada na concentração de poder nas mãos de um indivíduo escolhido pela Providência. Elas elevaram o homem à condição de cidadão e definidor do seu próprio destino. Isso resultou na ideia cosmopolita das relações entre os cidadãos ancorados nas leis e nos direitos humanos. Por fim, esta emancipação humana encontraria refúgio quando o sistema político e social se tornasse mais institucionalizado, regado e representativo. Em outras palavras, somente uma república poderia garantir os direitos conquistados pelos homens.

---

<sup>78</sup>A ORIGEM. Direção: Christopher Nolan. Produção: Christopher Nolan e Emma Thomas. Los Angeles: [s. n.], 2010. No original: “An idea is like a virus: resilient and highly contagious. The smallest seed of an idea can grow. It can grow to define or destroy you”.

Cabe destacar inicialmente como as ideias iluministas influenciaram a história política global. Cariello e Pereira<sup>79</sup>, em livro ainda ser publicado, trazem a relevância que as ideias iluministas tiveram sobre a revolução liberal de Portugal no século XIX, mas analisam um cenário mais amplo no campo da influência das ideias nas revoluções e como é fundamental compreendê-las para realizar uma análise histórica, o que justifica esse esforço neste capítulo para a composição do argumento.

As ideias são tão importantes para as revoluções liberais – aliás, para as revoluções em geral – que houve quem lhes atribuísse um papel, se não exclusivo, certamente decisivo no conjunto de mudanças políticas que passaram os principais países europeus e do mundo atlântico entre o final do século XVIII e meados do XIX. O Iluminismo, escreveu a historiadora Gertrude Himmelfarb, “transbordou dos filósofos e dos intelectuais para os políticos e os negociantes, penetrando naquilo que os historiadores contemporâneos chamam de *mentalités* dos povos, aquilo que Alexis de Tocqueville se referia como os *moeurs*: os ‘hábitos da mente’ e os ‘hábitos do coração’ que perfazem ‘a totalidade moral e intelectual de um povo’”

Por fim, esses conceitos iluministas acarretaram movimentos de independência e de mudança de organização política do Estado. Na segunda parte deste capítulo, as revoluções americana, francesa e haitiana representaram o ápice do ideário iluminista e serviram de modelo para as futuras libertações ocorridas na América Latina. Cada uma em seu tempo e com papéis distintos, perpassando desde uma configuração ideal de organização do Estado, o repúdio à violência irrestrita na busca de um ideal e a importância da inclusão de todas as composições étnicas da sociedade latino-americana na luta e na construção das novas nações.

## 2.1 - O iluminismo: o destino do indivíduo

O iluminismo é caracterizado como um movimento filosófico e científico por meio do qual os indivíduos, pelo uso disciplinado da razão, buscam conhecer a real natureza humana e compreender seu entorno. Presume que o ser humano é autônomo em suas escolhas, apoiando-se em suas observações e em sua racionalidade. Isto levou ao questionamento do principal modelo de organização política existente até o século XVIII na Europa: a monarquia dinástica. A simbiose entre a nobreza e a Igreja determinava os caminhos e os destinos dos indivíduos, isto é, uma subordinação aos desígnios do Rei e a vida determinada por Deus<sup>80</sup>. Em suma, “(...) estes conceitos surgiram em antagonia às antigas profecias, assumindo que os

<sup>79</sup>CARIELLO, Rafael; PEREIRA, Thales. A crise inaugural. *Revista Piauí*, Nº. 181, outubro de 2021, p. 21.

<sup>80</sup>MELLO, V. D. de; DONATO, M. R. A. O Pensamento Iluminista e o desencantamento do mundo: Modernidade e a Revolução Francesa como marco paradigmático. *Revista Crítica Histórica*, Ano II, Nº 4, Dezembro/2011, pp. 248 – 264.

homens poderiam ser os senhores de seu próprio destino e concededor das leis naturais – física e humana”<sup>81</sup>.

Para Immanuel Kant<sup>82</sup>, o iluminismo pode ser compreendido de duas formas. Primeiramente, pode ser visto como a emergência do homem a partir de sua “própria imaturidade”, pois esta teria se tornado a sua “segunda natureza”. Portanto, nesta primeira definição kantiana do iluminismo, o foco está no indivíduo *per se*. A segunda definição de iluminismo pode ser denominada como progresso social. Para Kant<sup>83</sup>,

Há mais chance de um público inteiro se iluminar. Isso é de fato quase inevitável, se apenas o público em questão for deixado em liberdade. Pois sempre haverá alguns que pensam por si mesmos, mesmo entre aqueles apontados como guardiões da massa comum. Tais guardiões, uma vez que tenham sido expulsos do jugo da imaturidade, disseminarão o espírito de respeito racional pelo valor pessoal e pelo dever de todos os homens de pensarem por si mesmos.

Portanto, o iluminismo tem como princípio, seja de modo individual ou de progresso da sociedade, a autonomia para definir o seu próprio destino. Em outras palavras, o destino do homem como *homem* e o destino do homem como *cidadão*<sup>84</sup>. A partir dessa preocupação do iluminismo com o destino, o marco principal serão os direitos humanos e a relação entre os homens – individualmente e na forma organizada de sociedade – com o Estado e seus governantes. Portanto, “a liberdade individual se torna o centro da discussão sobre política, à medida que a filosofia política iluminista promovia a centralidade dos direitos individuais, diferenciando os compromissos dos antigos e medievais da ordem e hierarquia”<sup>85</sup>.

Tendo a razão como princípio, os filósofos iluministas atribuíram aos indivíduos o conceito de Direitos Humanos meramente por serem *humanos*. Desta forma, todo sujeito possuiria este direito de forma compartilhada, tornando-se um preceito fundamental para a igualdade entre os homens. Este é, assim como o cerne do pensamento filosófico iluminista,

---

<sup>81</sup>Ibid., p. 251.

<sup>82</sup>KANT, I. “An Answer to the Question: ‘What is Enlightenment?’”, *Kant: Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991, pp. 54 - 55.

<sup>83</sup>Ibid., p. 55. Em inglês: “There is more chance of an entire public enlightening itself. This is indeed almost inevitable, if only the public concerned is left in freedom. For there will always be a few who think for themselves, even among those appointed as guardians of the common mass. Such guardians, once they have themselves thrown off the yoke of immaturity, will disseminate the spirit of rational respect for personal value and for the duty of all men to think for themselves”.

<sup>84</sup>MENDELSSOHN, M. “On the Question: What is Enlightenment?”. *What is Enlightenment: Eighteenth-Century Answers and Twentieth-Century Questions*. Berkeley: University of California Press, 1996, p. 54.

<sup>85</sup>MELLO, V. D. de; DONATO, M. R. A. Ibid, p. 253.

um conceito universalista. Em outras palavras, a aplicação dos Direitos Humanos não se limita à uma região ou sociedade, mas de forma global<sup>86</sup>.

O relacionamento entre os homens e os seus governantes traz uma importante e fundamental discussão para o pensamento iluminista. Apesar de profundas diferenças entre os filósofos<sup>87</sup>, o conceito de *Estado da Natureza* é comum a eles. Este conceito, a forma de como os indivíduos se comportam em cada contexto, suas motivações e o relacionamento com as autoridades, no entanto, apresentam diferenças substanciais. Para ilustrar essas diferenças, serão apresentados, de forma sucinta, os pensamentos de Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau.

No Estado da Natureza hobbesiano, os indivíduos estão inseridos em um mundo brutal, uma constante guerra de todos contra todos, movidos por auto-interesse e buscando garantir a sua própria sobrevivência, no mínimo. A hostilidade do Estado de natureza e a necessidade de garantir suas próprias sobrevivências torna os indivíduos dependentes de um governante soberano. A primeira premissa desta natureza hobbesiana é a busca pela paz quando os outros também a querem e, quando do contrário, continuar a guerra quando a paz não é buscada. Todavia, pela racionalidade humana, a saída do Estado de natureza estaria na organização da sociedade civil. Desta forma, surge o Contrato Social. Este Contrato se subdivide em dois. Primeiro, os indivíduos devem concordar em estabelecer a sociedade renunciando, coletiva e reciprocamente, aos direitos que tinham no Estado da Natureza. Segundo, os homens devem atribuir a alguma pessoa, ou a um conjunto de indivíduos, autoridade e poder para fazer cumprir este contrato inicial.

Em outras palavras, para garantir sua fuga do Estado da Natureza, ambos devem concordar em viver juntos sob leis comuns e criar um mecanismo de execução para o contrato social e as leis que o constituem. Uma vez que o soberano é investido com a autoridade e poder para punir as violações do contrato que são piores do que não serem capazes de agir como se agrada, os homens têm boas razões, embora autointeressadas, para se ajustarem ao artifício da moralidade em geral e justiça em particular. A sociedade torna-se possível porque, enquanto no Estado da Natureza não havia poder

---

<sup>86</sup>Ressalta-se, todavia, que os filósofos iluministas não constituem em um grupo homogêneo, apresentando perspectivas diferentes principalmente na motivação dos indivíduos e o estado da natureza em que eles se encontram. O objetivo em trazer esta discussão, porém, não é esgotar o assunto e apresentar cada filósofo e suas observações e diferenças, mas, sim, trazer uma contextualização satisfatória para a compreensão da discussão proposta.

<sup>87</sup>Para o propósito desta tese, serão utilizados os fundamentos filosóficos dos seguintes autores: Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, Voltaire, Montesquieu e Immanuel Kant. A justificativa para esta escolha reside no fato, primeiramente, de que todos eles são clássicos e canônicos nos estudos de filosofia política. Segundo, eles reproduzem o cerne do pensamento iluminista como um todo. Terceiro, eles exercem influência em períodos importantes na história, como as revoluções do Haiti, Estados Unidos e França. Por fim, por terem profunda influência nos chamados Libertadores da América, parte fundamental da discussão proposta por este trabalho.

capaz de "intimidar todos", agora existe uma pessoa artificialmente e convencionalmente superior e mais poderosa que pode forçar os homens a cooperar<sup>88</sup>.

O segundo filósofo iluminista a abordar o Estado de natureza e o Contrato Social é John Locke. No Estado de natureza lockeano, os indivíduos vivem de forma livre e com autonomia na condução de seu destino. Mas há uma importante observação de que os homens não podem atuar de forma que possa atingir o próximo, seja de forma negativa ou até mesmo de forma agradável<sup>89</sup>. Os indivíduos são iguais entre si, não havendo uma autoridade soberana que imponha qualquer punição às violações contra a Lei da Natureza<sup>90</sup>. Portanto, no Estado da Natureza de Locke, os indivíduos possuem total liberdade para definir o seu destino e dispor de suas posses e pessoas "(...) do modo como julgarem acertado dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir licença ou depender da vontade de qualquer outro homem. É também um estado de igualdade, em que é recíproco todo o poder e jurisdição, não tendo ninguém mais que outro qualquer"<sup>91</sup>.

Uma das garantias no Estado da natureza lockeano é o direito de propriedade. As disputas por essas propriedades podem alterar um estado de paz que exista na sociedade. O conflito pode existir a partir do momento em que os indivíduos não reconhecem o direito de propriedade do outro, o rouba ou o escraviza, gerando, portanto, o estado de guerra. Face à inexistência de uma força civil – ou um soberano, como em Hobbes –, os indivíduos não possuem mecanismos a que possam recorrer, podendo, neste caso, chegar inclusive a assassinar uns aos outros. Desta forma, podendo gerar um conflito maior e sem previsão de término. A solução proposta por Locke, portanto, seria o abandono deste Estado da natureza, existindo uma razão superior que leve os indivíduos a se organizarem na forma da sociedade civil e instaurar um governo<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup>FRIEND, Celeste. Social Contract Theory. *Internet Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: <https://www.iep.utm.edu/soc-cont/> Acesso: 27/05/2019. Em inglês: "In other words, to ensure their escape from the State of Nature, they must both agree to live together under common laws, and create an enforcement mechanism for the social contract and the laws that constitute it. Since the sovereign is invested with the authority and power to mete out punishments for breaches of the contract which are worse than not being able to act as one pleases, men have good, albeit self-interested, reason to adjust themselves to the artifice of morality in general, and justice in particular. Society becomes possible because, whereas in the State of Nature there was no power able to 'overawe them all', now there is an artificially and conventionally superior and more powerful person who can force men to cooperate".

<sup>89</sup>Ibidem.

<sup>90</sup>O Estado da Natureza é um estado de liberdade em que as pessoas são livres para perseguir seus próprios interesses e planos, livres de interferência e, por causa da Lei da Natureza e das restrições que impõe às pessoas, é relativamente pacífica.

<sup>91</sup>LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 382.

<sup>92</sup>FRIEND, Celeste. Ibid.

Deve-se entender, portanto, que todos aqueles que abandonam o estado de natureza para se unirem a uma comunidade abdicam, em favor da maioria da comunidade, a todo o poder necessário aos fins pelos quais eles se uniram à sociedade, a menos que tenham expressamente concordado em qualquer número superior à maioria. E isso ocorre simplesmente pela concordância em unir-se em uma sociedade política, em que consiste todo o pacto existente, ou que deve existir, entre os indivíduos que ingressam num corpo político ou o formam. Por conseguinte, o que inicia e de fato constitui qualquer sociedade política não passa do consentimento de qualquer número de homens livres capazes de uma maioria no sentido de se unirem e incorporarem a uma tal sociedade. E é isso, e apenas isso, que dá ou pode dar origem a qualquer governo legítimo no mundo<sup>93</sup>.

Há importantes semelhanças e diferenças nas concepções de estado de natureza dos dois autores. Para ambos, os indivíduos eram racionais e buscavam determinar os seus próprios destinos. Havia, também, um Estado de natureza onde os homens eram livres. No entanto, as diferenças entre os filósofos são consideráveis. Para Hobbes, o estado de natureza era naturalmente conflituoso e, para garantir suas próprias sobrevivências, os indivíduos transferem a uma autoridade soberana a responsabilidade por estabelecer um arranjo que lhes assegure a sobrevivência. Para Locke, ao contrário, o estado de natureza era pacífico – mas podendo cair em um Estado de guerra -, sem a presença de uma autoridade soberana, os homens detentores de posses equivalentes, inicialmente, e iguais entre si.

A terceira definição de estado da natureza e do Contrato Social é do filósofo Jean-Jacques Rousseau. Em sua obra *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre homens*<sup>94</sup>, Rousseau apresenta a sua uma de suas duas definições sobre o Contrato Social<sup>95</sup>. O Autor examina a uma evolução histórica dos indivíduos de um Estado da natureza até o período moderno, na forma organizada de sociedade civil. No primeiro momento, isto é, no Estado da natureza, os homens viviam em um mundo pacífico, vivendo de acordo com suas vontades. A natureza fornecia o suficiente para atender às necessidades individuais e, devido ao tamanho exíguo da população, o pouco convívio entre os indivíduos geralmente era harmonioso, sem o vislumbre da existência de um conflito.

Com a evolução histórica, ocorrem mudanças nas vidas dos homens. O suprimento de suas necessidades se alterou a partir do aumento populacional, levando os indivíduos a viverem conjuntamente, primeiro como família, posteriormente como comunidade. Não obstante, com o desenvolvimento de novas tecnologias, com a divisão do trabalho e o surgimento do horário

---

<sup>93</sup>LOCKE, John. *Ibidem*, p. 472.

<sup>94</sup>ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre homens*. Obra em domínio público. Sem edição. Sem data. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000053.pdf> Acesso: 29/05/2019

<sup>95</sup>Igualmente conhecido como “Segundo discurso”.

de lazer, ocorre o desvirtuamento do comportamento humano. Timidez, avidez, soberba e desapareço resultaram em confrontação e em valores públicos. Para Rousseau<sup>96</sup>, a maior representação deste comportamento é a propriedade privada. A partir desta, a natureza do homem e do mundo é determinada pela altivez, avareza, orgulho, vício e desigualdade. Ocorre, para o filósofo, a “queda da graça” da humanidade fora do Estado da natureza. Finalmente, com o advento da propriedade privada, os indivíduos enxergam a necessidade da instalação de um governo.

Tendo introduzido a propriedade privada, as condições iniciais de desigualdade tornaram-se mais pronunciadas. Alguns têm propriedades e outros são obrigados a trabalhar para eles, e o desenvolvimento das classes sociais começa. Eventualmente, aqueles que têm propriedade percebem que seria de seu interesse criar um governo que protegesse a propriedade privada daqueles que não a possuíam, mas que eles pudessem adquiri-la à força. Assim, o governo se estabelece, por meio de um contrato, que pretende garantir a igualdade e a proteção para todos, embora seu verdadeiro propósito seja fossilizar as próprias desigualdades que a propriedade privada produziu. Em outras palavras, o contrato, que alega ser do interesse de todos igualmente, é realmente do interesse de poucos que se tornaram mais fortes e ricos como resultado dos desenvolvimentos da propriedade privada. Este é o contrato social naturalizado, que Rousseau vê como responsável pelo conflito e pela competição dos quais a sociedade moderna sofre<sup>97</sup>.

Ocorre, a partir do advento da propriedade privada, a transformação dos indivíduos como seres livres para um período de servidão, obediente à um ente superior constituído de poderes. Rousseau se preocupa mais em buscar o que legitima esta situação do que propriamente definir quando ocorreu a passagem dos períodos. É fundamental no pensamento de Rousseau que, apesar desta servidão, os indivíduos são únicos, portanto, existe uma igualdade entre todos. Esta condição igualitária é importante, pois poderia determinar o funcionamento da máquina pública e da divisão das propriedades. Este seria o contrato social pensado por Rousseau. Não obstante, os indivíduos estariam em ambos os lados deste contrato: na elaboração das leis e na obediência delas. Portanto, “(...) estariam dadas todas as condições para a realização da liberdade civil, pois o povo soberano, sendo ao mesmo tempo parte ativa e

---

<sup>96</sup>ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Ibidem*.

<sup>97</sup>FRIEND, Celeste. *Ibid*. Em inglês: “Having introduced private property, initial conditions of inequality became more pronounced. Some have property and others are forced to work for them, and the development of social classes begins. Eventually, those who have property notice that it would be in their interests to create a government that would protect private property from those who do not have it but can see that they might be able to acquire it by force. So, government gets established, through a contract, which purports to guarantee equality and protection for all, even though its true purpose is to fossilize the very inequalities that private property has produced. In other words, the contract, which claims to be in the interests of everyone equally, is really in the interests of the few who have become stronger and richer as a result of the developments of private property. This is the naturalized social contract, which Rousseau views as responsible for the conflict and competition from which modern society suffers”.

passiva, (...) tem todas as condições para se constituir enquanto autônomo, agindo por si mesmo”<sup>98</sup>.

Uma questão fundamental para Rousseau era a de o governo ser submetido ao povo. Uma vez que os seres humanos deixaram sua ampla liberdade existente no Estado da natureza e passaram a conviver em um estado de liberdade civil, era de suma importância que o governo fosse submetido aos desígnios do povo. Para Rousseau, a forma de governo – monarquia, república, aristocracia ou democracia – pouco importava, sendo necessário definir os limites do poder deste governo. Esta limitação viria, sem dúvida, do povo. “Desse modo, o governo baseado no contrato social não exclui a liberdade; pelo contrário, reafirma, ao assegurar os direitos civis”<sup>99</sup>.

Portanto, as ideias de Rousseau acerca do estado da natureza e a transformação do homem através do tempo, sendo inserido em uma sociedade civil, representa o fim de sua plena liberdade e o início da servidão. Servidão esta que surge a partir da existência da propriedade privada. No entanto, se por um lado os indivíduos não mais possuem sua plena liberdade, passam a viver sob a égide da liberdade civil. A partir da formulação de leis e da obediência a elas, a participação do homem dar-se-á de ambas as formas. O importante era, uma vez constituído o governo, que este estivesse submetido aos limites impostos pela sociedade, pouco importando qual a forma de governo. As ideias de Rousseau representam um rompimento definitivo com o período das monarquias absolutistas, da suserania e vassalagem, para um período de igualdade política entre os homens. A plena servidão, com a existência de um único soberano plenipotenciário e dinástico, além da sinergia deste com a Igreja, passam a ser severamente questionados. Como um todo, o iluminismo trouxe à razão aos seres humanos ao questionar o que seria o homem, a sua natureza, o mundo em que ele vivia e como passou a viver, e as relações entre os indivíduos e o governo. Ao trazer somente ao indivíduo como definidor do seu destino, os filósofos iluministas acenderam as fagulhas de importantes períodos históricos da humanidade. A Revolução Americana, a Revolução Haitiana, a Revolução Francesa e as revoluções perpetradas pelos Libertadores da América são exemplos concretos de como as ideias influenciam indivíduos, os faz questionar o ambiente em que vivem e a buscar novas formas de organização social e política.

---

<sup>98</sup>NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os clássicos da política*: volume 1. São Paulo: Editora Ática, 2006, p. 196.

<sup>99</sup>RIBEIRO, Josuel Stenio da Paixão. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. *Prisma Jur.*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 3-24, 2017, p. 21.

Esta nova concepção de liberdade e de organização da sociedade traz inúmeras obras clássicas. Para os efeitos propostos neste trabalho, todavia, serão abordados apenas dois outros filósofos: Montesquieu e Kant. O primeiro por tratar da organização política de um Estado e as formas de poder. O segundo por trazer a discussão sobre republicanismo e cosmopolitismo. Estes dois conceitos que serão trazidos por Kant são fundamentais e serão explorados aprofundadamente na sequência.

## 2.2 - Montesquieu e Kant: leis e República

Duas são as principais contribuições no pensamento filosófico de Montesquieu para a Ciência Política: *as leis e os poderes políticos*.

Anterior ao pensamento de Montesquieu, as leis representavam um dever-ser e refletiam o poder de uma autoridade. Portanto, as leis eram “(...) simultaneamente legítimas (porque expressão da autoridade), imutáveis (porque dentro da ordem das coisas) e ideais (porque visavam uma finalidade perfeita)”<sup>100</sup>. A definição de lei para Montesquieu era de “relações necessárias que derivam da natureza das coisas”<sup>101</sup>, levando ao encontro do positivismo das ciências naturais, sendo passível as uniformidades.

Montesquieu está dizendo, em primeiro lugar, que é possível encontrar *uniformidades*, constâncias na variação dos comportamentos e formas de organizar os homens, assim como é possível encontrá-las nas relações entre os corpos físicos. (...) as leis que regem os costumes e as instituições são relações que derivam da natureza das coisas. (...) [Montesquieu] estabelece uma regra de imanência que incorpora a teoria política ao campo das ciências: as instituições políticas são regidas por leis que derivam das relações políticas. As leis, (...) são relações entre as diversas classes em que se divide a população, as formas de organização econômica, as formas de distribuição do poder etc.<sup>102</sup>

As relações entre os indivíduos seriam regidas, para Montesquieu, através de duas maneiras: as leis positivas e as instituições. Sobre a primeira, existe uma distinção entre *leis* e *costumes* dos homens. As leis atuam sobre os cidadãos; os costumes atuam no comportamento humano. No entanto, apesar dessa diferença, existe uma relação de interdependência entre ambos os conceitos. Para Montesquieu, as leis colaboram para estimular os costumes. Ao mesmo tempo, os costumes servem para auxiliar a incorporação e respeito às leis e à ordem social<sup>103</sup>. Desta forma, os costumes são práticas. Estas práticas não são regradas – ou não

<sup>100</sup> GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os clássicos da política*: volume 1. São Paulo: Editora Ática, 2006, p. 114.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 115, itálicos do autor.

<sup>103</sup> ALVES, Vital Francisco Celestino. Montesquieu: republicanismo e corrupção política. *Princípios: Revista de Filosofia*, Natal, v. 24, n. 44, Maio-Ago. 2017, p. 185-216

puderam ou quiseram – por lei. Mas, todavia, quais são as leis que norteiam o pensamento de Montesquieu? Para o filósofo, o importante são as *leis positivas*. As leis positivas são concebidas pelos indivíduos, podendo assumir a configuração de uma instituição, para gerir os relacionamentos entre as pessoas. Portanto, o espírito das leis seriam “...as relações entre as leis (positivas) e ‘diversas coisas’, tais como o clima, as dimensões do Estado, a organização do comércio, as relações entre as classes etc.”<sup>104</sup>.

O pensamento de Montesquieu é bastante amplo e complexo. A partir da sua definição sobre leis e costumes, sua filosofia política bifurca por dois caminhos: os três tipos de governo e os três poderes. Em breves palavras, no que diz respeito ao primeiro, Montesquieu disserta sobre como as três principais formas de governo – Monarquia, República e Despotismo – se relacionam com as leis relativas à natureza do governo e com as diferentes classes de uma sociedade. Já o segundo ponto, sobre os três poderes, Montesquieu foca no Estado de direito, sendo que condição para o sucesso deste, a separação dos poderes do Estado entre Executivo, Legislativo e Judiciário. A separação entre os poderes é mais uma correlação de forças, isto é, de como garantir um sistema de organização política do Estado onde cada um dos poderes teria a capacidade de constranger os demais. Desta forma, evitar-se-ia a existência de um indivíduo com plenos poderes que atue de acordo com as suas peculiaridades. Para os efeitos de argumento deste trabalho, será mais bem explorado os conceitos sobre os três governos, mais precisamente sobre a República<sup>105</sup>.

Ancorado sobre os pilares da igualdade na participação política e um estável ordenamento político, a República foca na participação e ganhos coletivos da sociedade, onde os indivíduos possuem ao menos parte do poder político. Duas são as formas de República caracterizadas por Montesquieu: democrática e aristocrática. Na primeira, os indivíduos são súditos e monarcas; na segunda forma republicana, apenas um fragmento da sociedade possui o poder<sup>106</sup>.

Todavia, Montesquieu adverte que, nas repúblicas democráticas, existe a necessidade de se dividir os indivíduos em classes, tendo como referência a fonte e o exercício do poder político. Esta divisão é necessária, pois o povo não saberia como gerir o exercício político uma

---

<sup>104</sup> GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. *Ibid*, pp. 115-116.

<sup>105</sup> A forma de organização do Estado predominante na América do Sul, desde a sua emancipação política, é a República. Com exceção do Brasil, que se tornou um império após a sua independência, e de um movimento monárquico na Argentina, o projeto de libertação teve como um de seus princípios a forma republicana de Estado. Desta forma, optou-se por detalhar o conceito de República em detrimento aos demais.

<sup>106</sup> ALVES, Vital Francisco Celestino. *Ibid*.

vez que é movido pela paixão. Existe, portanto, em uma República, uma ligação entre indivíduos, classes e o exercício de poder. No entanto, a paixão na República é a *virtude* e, de acordo com Montesquieu<sup>107</sup>, é a única pertencente realmente ao campo da política. Por colocar o bem público acima do individual, a virtude é a base do espírito republicano e demanda que os homens atuem desta forma. Não ocorrendo esta incorporação do espírito público virtuoso, a República torna-se frágil.

Para Montesquieu a virtude é o “princípio”, a “alma” da vida republicana. Pois se a República exige que todos governem e que nenhum de seus membros explore outro, cada cidadão individualmente deve ter maestria suficiente para reconhecer o seu próprio bem no bem de todos. Convém a cada cidadão converter seu desejo de liberdade pessoal ou autogoverno em um desejo de autogoverno de todos. Destarte, todo desejo pessoal que comprometa a liberdade do outro deve ser rejeitado. Embora todo cidadão, como defende Montesquieu, tenha que abrir mão de si próprio, deve ter uma contínua preferência pelo interesse público ao invés do seu interesse próprio, ou seja, pelo próprio interesse ser capaz de compartilhar o interesse público com todos. A satisfação dos interesses ou desejos acontece no seio da vida pública e se consagra com a lei. Na elaboração e execução da lei, o cidadão deve buscar alcançar o seu próprio bem ambicionando que seja ou esteja em conformidade com o bem geral na expressão da lei, ou então fazer com que ele se torne o objetivo de todos<sup>108</sup>.

A questão da virtude é cara para Montesquieu quando ele disserta sobre o espírito republicano. O viver coletivo tem por princípio a virtude. Retrocedendo a discussão e almejando traçar um pequeno comparativo, uma questão importante a ser respondida seria qual o interesse dos indivíduos em viver solitariamente, a partir das suas escolhas e posses, e o viver em sociedade? Esta questão, cara aos contratualistas, é brevemente abordada por Montesquieu. Seriam três os motivos para os homens agir coletivamente ou, em outras palavras, de forma *virtuosa*: liberdade, estabilidade política e segurança<sup>109</sup>. Não obstante, “a virtude é o princípio da República, porque ressalta o elo passional dos cidadãos com o corpo político, guiando-os a atuarem em sintonia com seus afetos”<sup>110</sup>, isto é, a partir de suas paixões, os homens ficam inclinados a deixar o seu egoísmo e passam a atuar em prol do bem comum.

O espírito republicano em Montesquieu introduz de uma forma mais contundente, a filosofia política e a forma de organização do Estado como partes importantes do cerne do pensamento iluminista: a liberdade. Liberdade esta que, para Kant, é um direito natural, onde

---

<sup>107</sup>GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. *Ibidem*.

<sup>108</sup>ALVES, Vital Francisco Celestino. *Ibidem.*, pp. 194-195.

<sup>109</sup>ALVES, Vital Francisco Celestino. *Ibidem*.

<sup>110</sup>*Ibidem.*, p. 196.

os homens são independentes de qualquer constrangimento “na medida em que pode coexistir com a liberdade de todos os outros de acordo com uma lei universal”.<sup>111</sup>

Na filosofia política de Kant, a liberdade é conceituada como a independência de qualquer restrição devido a escolha do outro. Em outras palavras, os limites de escolha impostos a um ser humano por um outro indivíduo, a sua liberdade de ação individual, é a essência do pensamento kantiano. A liberdade de escolha é um atributo humano universal e essa liberdade de escolha deve ser respeitada e promovida, mesmo quando essa escolha não é exercida em atividades racionais ou virtuosas<sup>112</sup>.

A questão da liberdade dos indivíduos em Kant irá suscitar uma pergunta: e o papel do Estado? O papel dele não estaria também ligado à limitação da liberdade individual através da sua atribuição de uso legítimo da força? No entanto, para o filósofo, o Estado é uma ferramenta garantidora da liberdade e não cerceador dela. É mister que o Estado garanta a liberdade dos homens, assegurando que a liberdade de um indivíduo não seja um obstáculo ou que se sobreponha aos demais. Portanto, o Estado possui um papel coercitivo, se necessário for. A coerção, todavia, não entra em contraposição ao princípio de os indivíduos serem definidores do seu próprio destino, pois propicia as condições necessárias à garantia da liberdade. Em outras, palavras, “a quantidade de liberdade perdida pelo primeiro sujeito através da coerção direta do estado é igual à quantidade ganha pelo segundo sujeito através do levantamento do impedimento às ações”<sup>113</sup>. Portanto, a medida coercitiva eventualmente perpetrada pelo Estado garante o mesmo grau de liberdade, uma vez que ela é parcialmente transferida de um indivíduo para o outro.

Tomando os seres humanos como indivíduos dotados de razão e preceitos morais, a filosofia de Kant ancora-se sobre três fundamentos aos quais ele considera fundamentais e que são frutos da razão: os indivíduos precisam de se organizar de acordo com as leis; a forma de organização política da sociedade deve ser republicana e; atuar para obter e manter a paz internacional. Cabe ressaltar, inclusive, que estes três fundamentos estão baseados no núcleo da filosofia kantiana, o *imperativo categórico*. Em uma curta e sintética definição, o imperativo

---

<sup>111</sup>RAUSCHER, Frederick. Kant's Social and Political Philosophy. In: ZALTA, Edward N. (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2017 Edition). Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/kant-social-political/> Acesso: 04/07/2019. No original: “Freedom (independence from being constrained by another’s choice), insofar as it can coexist with the freedom of every other in accordance with a universal law”.

<sup>112</sup>Ibidem.

<sup>113</sup>Ibidem, sem página. No original: “The amount of freedom lost by the first subject through direct state coercion is equal to the amount gained by the second subject through lifting the hindrance to actions”.

categórico pode ser compreendido como uma Lei Universal, isto é, a partir de princípios morais e racionais, o comportamento subjetivo humano deve ser regido por esse princípio de forma uniforme, desejado por todos, tornando-se um padrão da conduta humana e não apenas ocasionalmente e apenas para atingir algum objetivo<sup>114</sup>. Por isso, um comportamento obediente às leis, aos princípios morais e de forma universal é, para Kant, a forma de atuar livremente, é *a liberdade agir segundo leis*<sup>115</sup>. Esta questão universalista é muito importante, pois será um dos lados de uma discussão filosófica entre Cosmopolitas e Comunitaristas. Para todos os efeitos de argumentação, esta discussão será apresentada oportunamente mais adiante.

O pensamento político em Kant distingue o sistema político em duas classificações: forma de soberania e forma de governo. Na primeira, o foco reside em quem governa. Neste caso, ocorre uma subdivisão em três modelos: indivíduos que governam para si; indivíduos que governam para algum grupo e; indivíduos que governam para todos. Na segunda classificação, Kant divide em dois subgrupos: os republicanos e os despóticos. Por fim, o sistema político adequado para Kant “(...) é aquele que não apenas permitiria que os indivíduos pensem por si mesmos sobre questões políticas, mas também contenha um mecanismo - como votações - para traduzir essas opiniões bem fundamentadas em políticas governamentais”<sup>116</sup>. Para a argumentação proposta, limitaremos a discussão ao republicanismo. Para Kant, a definição de República é a separação de poderes entre o executivo e o legislativo<sup>117</sup>. As leis representam o povo, não sendo limitada à vontade de algum indivíduo ou grupo político. É importante apontar, todavia, que existe uma diferença entre *forma de governo* e o conceito de República para Kant. Uma sociedade poderia ser governada por um Rei, por um aristocrata ou por uma democracia representativa, desde que fosse republicano, isto é, um regime baseado em leis representativas da sociedade e com uma separação entre Executivo e Legislativo<sup>118</sup>. O contrário desse modelo republicano kantiano seria o despotismo. Numa sociedade despótica, prevaleceria a irracionalidade, uma vez que o poder político estaria dividido entre os poderes e estes em um movimento de balanceamento e contrapesos. Portanto, existe um papel fundamental nas instituições políticas. O poder político representado somente em um indivíduo ou grupo seria a

---

<sup>114</sup> ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a República. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os clássicos da política*: volume 2. São Paulo: Editora Ática, 2001.

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> RAUSCHER, Frederick. Ibidem, sem página. No original: “is one that not only allows individuals to think for themselves about political issues, but also contains a mechanism such as voting to translate those well reasoned opinions into government policy”.

<sup>117</sup> ANDRADE, Regis de Castro, Ibidem, p. 63.

<sup>118</sup> Ibidem.

negação ao espírito republicano. Logo, o despotismo representaria uma concentração, uma unidade de poder, podendo ser na forma de um monarca absoluto ou “(...) da vontade popular tal como foi concebida em certos momentos da Revolução Francesa”<sup>119</sup>.

A filosofia política de Montesquieu e Kant apresenta uma forte fundamentação no papel das leis, da separação do poder, do papel da República e das instituições políticas. Apesar de os filósofos apresentados seguirem um mesmo princípio norteador, o ser humano como definidor de seu destino, com Montesquieu e Kant, esta concepção reflete na organização política do Estado e da sociedade. Os homens passam a ter voz política, onde o papel do Estado monárquico, absolutista e dinástico, é questionado.

A partir da popularização deste pensamento iluminista, com a publicação desses conceitos filosóficos em livros, ocorre um movimento de rompimento mais contundente em relação a essas estruturas políticas de organização estatal. Pode-se citar como reflexo dessa nova concepção de mundo as revoluções ocorridas no século XVIII e no século XIX. Não obstante, um dos maiores legados do pensamento iluminista é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Em apenas 17 artigos, esta declaração tornou-se uma pedra fundamental nesta nova concepção de mundo. Essencialmente, esta declaração consolida a igualdade de direitos e a liberdade dos indivíduos, assegura a sua proteção, garante que as leis sejam um reflexo da vontade geral, a liberdade de pensamento e expressão e define que uma sociedade sem separação de poderes e sem garantias de direitos, não possui uma Constituição<sup>120</sup>.

Como observado, o pensamento iluminista refletido na Declaração, possui caráter universalista. Apesar de ter sido um documento advindo da Revolução Francesa, portanto, posterior à Revolução Americana, a primeira que buscou romper com os laços coloniais e implantar uma república independente, sua importância consolidou tanto os pressupostos da revolução americana, como foi fundamental nas revoluções do Haiti e nas de emancipação política da América Latina. Passou-se, portanto, a se discutir o papel dos colonizados perante a metrópole, a inclusão dos nascidos nas colônias no ordenamento burocrático, a questão dos indígenas, pardos e negros como cidadãos e, principalmente, um movimento de ruptura política. Este caráter universal, em outras palavras, influenciou desde as antigas sociedades europeias

---

<sup>119</sup> ANDRADE, Regis de Castro, *Ibidem*, p. 64.

<sup>120</sup> DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf) Acesso: 10/07/2019.

até os movimentos de independência nas Américas. Este cosmopolitismo trouxe uma importante discussão sobre os caminhos dos homens em definir os seus destinos.

### 2.3 - Cosmopolitismo e Republicanismo

A compreensão normativa da atividade política é onde se encontra o cerne analítico e teórico do cosmopolitismo. Historicamente o cosmopolitismo pode ser dividido entre antes e após Kant. O período anterior ao filósofo alemão possuía uma influência das escolas gregas, principalmente com o Estoicismo e sua crença na ética humana a partir da lógica e do mundo natural. A partir de Kant e o Iluminismo, o cosmopolitismo assume que a política deve estar subordinada à moralidade e à dignidade do indivíduo. A mediação entre a moral e a política residiria no papel exercido pelo Direito sendo as leis baseadas na razão natural. O cosmopolitismo moral torna-se normativo e institucional quando os princípios éticos da igualdade humana são reformulados como horizonte normativo e regulador da ação política, e a implementação institucional desses princípios é procurada no nível supranacional<sup>121</sup>. Portanto, o princípio básico do cosmopolitismo congrega valores morais universalistas, os indivíduos como sujeitos autônomos e o Direito e a política como a via média. Guimarães apresenta uma sintetização sobre o cosmopolitismo:

O cosmopolitismo é uma perspectiva moral cujos componentes básicos são a imparcialidade, a universalidade, o individualismo e o igualitarismo. A ideia fundamental é que cada pessoa afetada por um arranjo institucional deve receber um tratamento igualitário e imparcial. Os indivíduos são as unidades básicas da análise moral e seus interesses devem ser levados em conta por um ponto de vista imparcial de avaliação institucional. Isso representa a percepção kantiana da moralidade segundo a qual todos os seres humanos fazem parte de um universo moral único em virtude de sua capacidade comum de agir e pensar racionalmente. Na medida em que todos os seres humanos são agentes racionais, todos devem ser considerados de maneira igualitária pelas instituições, ficando proibido a alguns indivíduos exigirem exceções para seus casos particulares<sup>122</sup>

Ainda de acordo com Guimarães<sup>123</sup>, uma sociedade cosmopolita baseia-se por apresentar um conjunto de estruturas de direitos, deveres e liberdades onde os indivíduos podem atuar de forma livre e individualizada. Não há uma perspectiva de um governo que atue pelo bem comum ou fim justo para todos os membros de uma sociedade. Portanto, não é possível considerar, determinar e impor um modo de vida comum a uma sociedade. O cosmopolitismo é um *imperativo categórico* quando trata irrestritamente os direitos humanos em qualquer

<sup>121</sup>BEARDSWORTH, Richard. Cosmopolitanism and Realism: Towards a Theoretical Convergence? *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 37, n° 1, 2008, pp. 69–96.

<sup>122</sup>GUIMARÃES, Feliciano de Sá. O Debate entre Comunitaristas e Cosmopolitas e as Teorias de Relações Internacionais: Rawls como uma Via Média. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 30, no 3, setembro/dezembro 2008, pp. 571-614 (p. 574).

<sup>123</sup>Ibidem.

sociedade, sem quaisquer interferências de causas particulares de uma comunidade em específico. Finalmente, por focar na livre determinação dos indivíduos e o respeito dos direitos humanos, o cosmopolitismo tornou-se o principal esteio para os estudos de emancipação política<sup>124</sup>.

Outra importante corrente filosófica que disserta sobre a livre determinação individual é o comunitarismo. Diferente do cosmopolitismo, o comunitarismo considera importante as condicionantes históricas e naturais de uma determinada sociedade e como elas interferem nas instituições e no ordenamento jurídico. Os comunitaristas acreditam na necessidade de se buscar um bem comum, partindo de uma moral baseada nas práticas comunitárias existentes. Em outras palavras, os comunitaristas acreditam nos valores de uma comunidade e não na razão individual. No entanto, como alerta Guimarães<sup>125</sup>, isso não significaria que “(...) os comunitaristas não acreditem no valor moral do indivíduo, mas a prioridade encontra-se em certo tipo de indivíduo (conacionais) sobre outros (estrangeiros)”. Desta forma, haveria uma demarcação entre os valores intrínsecos de uma dada comunidade constituindo um ambiente doméstico, e os valores de fora desta comunidade, representado pelo internacional. Portanto, o comunitarismo pode - mas não necessariamente estaria obrigado a - estar ligado aos limites da soberania de um Estado. Com isso, a autodeterminação individual estaria garantida a partir da existência de um compartilhamento de regras, valores e um sistema jurídico e político que refletiriam o interesse do bem comum. E como essa autodeterminação poderia ser vista em prática? A partir do momento em que a comunidade é regida pelos princípios do republicanismo.

“O comunitarismo e o republicanismo são escolas de pensamento estreitamente relacionadas - tão intimamente relacionadas que amigos e inimigos às vezes os confundem”<sup>126</sup>. Essa confusão é causada pelo fato de tanto o comunitarismo quanto o republicanismo lidam com o bem público, o bem comum. Esta definição compartilhada é a raiz do pensamento

---

<sup>124</sup>No campo das Relações Internacionais, a Teoria Crítica ou Escola de Frankfurt possui no cosmopolitismo e na emancipação dos indivíduos uma – senão, a principal – fonte para o seu desenvolvimento filosófico. Um dos principais teóricos críticos é Andrew Linklater onde, para ele, investigar qual o alcance de uma sociedade cosmopolita resultaria na emancipação dos indivíduos e a consequente mudança na arena política internacional. Para maiores informações: LINKLATER, Andrew. The Question of the Next Stage in International Relations Theory: A Critical-Theoretical Point of View. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 21, nº 1, 1992, pp. 77-98.

<sup>125</sup>GUIMARÃES, Feliciano de Sá. *Ibidem.*, p. 577.

<sup>126</sup>DAGGER, Richard. Communitarianism and Republicanism. In: GAUS, Gerald; KUKATHAS, Chandran. *Handbook of Political Theory*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004, pp. 167-179. No original: “Communitarianism and republicanism are closely related schools of thought - so closely related that friend and foe alike sometimes conflate them” (p. 167).

filosófico que norteia as discussões fundamentais propostas por essas escolas. Enquanto o comunitarismo destina a sua discussão para o âmbito do bem comum de um determinado grupo, o republicanismo torna esta mesma discussão voltada para a organização política do Estado. O primeiro foca na importância das características de uma comunidade, o que os torna únicos e em como essas particularidades influenciam na autodeterminação dos indivíduos; o segundo, em como construir e organizar direitos, regras e instituições tanto para a preservação dessas características quanto para organizar e representar politicamente os interesses desta comunidade.

O republicanismo apresenta raízes na antiga Grécia e Roma, mas toma um novo impulso, como já visto, no Iluminismo. Alçado a alternativa ao monarquismo, o espírito republicano prega a necessidade do Estado de Direito ou *rule of law*. Dagger<sup>127</sup> aponta que o republicanismo vai além do Estado de Direito, trazendo a importância da *virtude cívica*. Ao conseguir separar as suas ambições e deixar de lado o seu egoísmo e passando a atuar coletivamente em prol do bem público, quando necessário for e limitado pelo Estado de Direito, os cidadãos manifestam o seu espírito público, praticando a virtude cívica. Todavia, somente quando os cidadãos estão sob um regime de autogoverno, isto é, quando o Estado de Direito reflete tanto os anseios e as características de uma comunidade quanto também pela inexistência de um indivíduo com amplos, irrestritos e imperiais poderes, é quando existe este conceito de virtude cívica. Portanto, somente com o republicanismo poder-se-ia alcançar a verdadeira essência do pensamento iluminista: os indivíduos como definidores de seus destinos.

A retomada do espírito republicano pelo iluminismo, conjuntamente com as concepções cosmopolitas e comunitaristas, trouxeram uma importante questão sobre a autodeterminação dos indivíduos. Não haveria autodeterminação de seus destinos enquanto não ocorressem necessárias divisões entre Deus e o Estado; o Estado e o Rei; o Rei e os cidadãos. Somente a partir de um sistema político com um Estado de Direito, republicano, que garantisse os direitos dos homens e os tornando cidadãos, é que se poderia falar em indivíduos livres. Este rompimento com esta estrutura imperial fomentou grandes mudanças que ocorreram no mundo. Influenciaram indivíduos e grupos que tornaram esses conceitos em práticas. No decorrer de dois séculos – XVIII e XIX -, importantes movimentos emancipatórios marcaram a história a partir da busca pelo fim do antigo sistema de organização política centrada no poder concentrado nas mãos de um monarca, subjugando e criando leis arbitrárias e discriminatórias

---

<sup>127</sup>DAGGER, Richard. Ibidem.

em territórios que estavam sob o seu comando. As linhas de pensamento filosóficas apresentadas serviram de importante combustível para as revoluções Americana, Francesa e Haitiana, assim como na formação intelectual e de cidadania dos Libertadores da América<sup>128</sup>.

#### 2.4 - Revolução Americana

A Revolução Americana de 1776 levou à independência das Treze Colônias – posteriormente, formando os Estados Unidos da América - perante o Reino Unido. Uma das características desse movimento emancipatório foi o caráter republicano. Wood resume em poucas palavras a importância dessa propriedade ao afirmar que “o republicanismo era a ideologia da Revolução Americana e, como tal, tornou-se a fonte de grande parte do que nós americanos ainda acreditamos, a fonte de muitos de nossos ideais mais nobres e valores mais persistentes”<sup>129</sup>. Prosseguindo na importância do republicanismo para os acontecimentos no hemisfério americano, Gordon Wood<sup>130</sup> vai além e denomina o século XVIII no hemisfério Atlântico como a era das revoluções republicanas.

O republicanismo infiltrou-se por toda parte no mundo atlântico do século XVIII, corroendo a sociedade monárquica por dentro, desgastando todos os apoios tradicionais do reinado, finalmente dessacralizando a monarquia até o ponto em que, como David Hume observou, "o mero nome de rei exige pouco respeito; e falar de um rei como vice-regente de Deus na terra, ou dar-lhe qualquer um desses títulos magníficos que antigamente deslumbravam a humanidade, apenas excitariam o riso em todos".

Esse espírito republicano da Revolução Americana foi bastante influenciado pelos autores iluministas mencionados anteriormente. Todavia, outro fator determinante foi a forma como o próprio Reino Unido configurava-se politicamente. Apesar de ser uma monarquia, após a Revolução Gloriosa de 1688 e principalmente após a Declaração de Direitos de 1689<sup>131</sup> –

<sup>128</sup>Importante frisar que nem todos os Libertadores da América possuem o mesmo peso no que concerne a um pensamento de filosofia política. Enquanto Francisco de Miranda e Simón Bolívar se destacam por seus méritos intelectuais e militares e tendo deixado vasta literatura, San Martín deixou poucas anotações que demonstrassem suas visões de mundo, sendo um homem muito mais ligado a área de estratégia militar. José Bonifácio se destacará no campo da filosofia política a partir do momento em que o Brasil se torna independente e ele assume o cargo de Ministro do Reino e dos Negócios Estrangeiros, não havendo muitas observações anteriores a este período que mereçam destaque.

<sup>129</sup>WOOD, G. Classical Republicanism and the American Revolution. *Symposium on Classical Philosophy and the American Constitutional Order*, Vol. 66, Nº 1, 1990, pp. 13 – 38 (p. 13). No original: “Republicanism was the ideology of the American Revolution, and as such it became the source of much of what we Americans still believe, the source of many of our noblest ideals and most persistent values”.

<sup>130</sup>WOOD, G. *Ibid*, p. 13. No original, “Republicanism seeped everywhere in the eighteenth-century Atlantic world, eroding monarchical society from within, wearing away all the traditional supports of kingship, ultimately desacralizing monarchy to the point where, as David Hume observed, "the mere name of king commands little respect; and to talk of a king as God's vice-regent upon earth, or to give him any of these magnificent titles which formerly dazzled mankind, would but excite laughter in everyone”.

<sup>131</sup>No século XII, o Reino Unido já havia limitado o poder real através da sua *Magna Carta*. Ela estabelecia o princípio de que os governantes, na época o rei, não podia fazer o que quisesse, estando sujeito à lei. É a primeira forma jurídica organizada no formato de código de um Estado.

mais conhecida pelo seu nome original, *Bill of Rights* -, o Reino Unido criou um conjunto de leis que limitavam os poderes dos monarcas e elevavam a importância do Parlamento. Não somente restrita a questão dos poderes reais, a Declaração de Direitos também ampliou e respaldou a liberdade individual, podendo os cidadãos apresentarem petições ao monarca como também fazer-se representado através da realização de eleições livres dos membros parlamentares. Desta forma, poder-se-ia afirmar que o Reino Unido vivia sob a égide de uma monarquia republicana desde o século XVII. O republicanismo inglês tornou-se um conjunto de valores e de práticas políticas que se sobrepôs a quaisquer divisões político-partidárias existentes no parlamento britânico. Não há uma correlação entre o republicanismo e correntes partidárias de esquerda ou de direita, não sendo visto como uma ameaça a existência da monarquia.

Por outro lado, por romper com estruturas políticas arcaicas, o republicanismo foi uma concepção filosófica revolucionária, no *stricto sensu* do termo. Esta nova forma de organização da sociedade, baseada em princípios expostos anteriormente como o relacionamento dos indivíduos com o Estado e com os demais cidadãos, o republicanismo rompeu e criou novas práticas políticas. Como resultado, o republicanismo “(...) transformou a cultura monárquica e preparou o caminho para as revoltas revolucionárias no final do século XVIII”<sup>132</sup>. Em 1776, na América do Norte, os colonos ingleses começaram a colocar estes princípios em prática.

O pensamento republicano que norteou a Revolução Americana de 1776 tem como expoente principal o conjunto de textos publicados por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay e ficou conhecido como *Os papeis federalistas*. A princípio, o intuito dos autores era explicar para a população americana os artigos da Constituição de 1787. No entanto, ao longo dos textos, percebe uma atenção especial em apresentar ao público a teoria política e filosófica por detrás do texto constitucional. Uma das principais contribuições d’*O Federalista* está em romper com a ideia predominante de que a monarquia era o regime adequado aos tempos modernos, uma vez que era imperioso manter uma grande contingência militar para proteção dos indivíduos, proporcionar o bem-estar e não se basear em um governo popular. Este rompimento com esse pensamento trouxe uma nova visão de organização política. Nela, ancorado principalmente na questão do comércio, não haveria uma incompatibilidade entre governos populares e a promoção da segurança e bem-estar dos cidadãos. Além disso, o antigo pensamento político apontava para uma estabilidade consistente em territórios de dimensões

---

<sup>132</sup>WOOD, Gordon S. *Ibidem*, p. 15. No original, “(...) It transformed monarchical culture and prepared the way for the revolutionary upheavals at the end of the eighteenth century”.

pequenas, algo que muda completamente n' *O Federalista* ao apontar que a expansão territorial não era incompatível com a estabilidade de um Estado. Por fim, de acordo com Limongi<sup>133</sup>, o contributo teórico desta obra é de deixar de se referenciar aos exemplos da Antiguidade, sendo voltada realmente para os tempos modernos, algo inédito na filosofia política.

O vasto conteúdo de *O Federalista* contempla questões sobre a natureza humana e o relacionamento entre os governos e os cidadãos. O destaque para os fins deste trabalho se baseia essencialmente na questão da necessidade de um governo republicano. Essencialmente, para os autores, a natureza humana é ruim. A ambição, a vingança e as rapaces seriam parte do comportamento humano. Devido a isto, existe a necessidade de se criar as leis e as instituições políticas, como uma força de contenção do poder, impedindo que transformasse o governante em um tirano. Acrescenta-se a importância do governo central em se relacionar diretamente com os seus cidadãos, formando um Federalismo regido pela Constituição, e não apenas uma confederação de Estados, onde, de acordo com Limongi<sup>134</sup>, “(...) o governo central só se relaciona com Estados, cuja soberania interna permanece intacta”.

O republicanismo que norteou os princípios da Revolução Americana causou uma admiração por parte dos Libertadores da América, principalmente em Francisco de Miranda e Simón Bolívar. Ambos relataram em seus diários como o que ocorreu nos Estados Unidos seria uma inspiração para o movimento de libertação na América Latina. Os dois libertadores estiveram em território americano, em diferentes períodos e circunstâncias. O efeito, porém, dessa visita trouxe importantes considerações e ponderações na formação revolucionária de Miranda e Bolívar.

Em 1781, Francisco de Miranda foi enviado pelo exército espanhol para colaborar nos esforços de guerra da independência dos Estados Unidos, devido à aliança Franco-Espanhola. Miranda foi promovido a Tenente-coronel e foi alocado na região que hoje compreende a Flórida. Uma de suas realizações foi colaborar com uma frota francesa a atingir a Baía de Chesapeake para assistir George Washington na batalha de Yorktown. Posteriormente, em 1782, Miranda foi enviado à capital das Bahamas para aceitar a rendição britânica no país. Este período na Revolução Americana ajudou a Miranda formar seus primeiros pensamentos sobre a libertação da América Latina das mãos espanholas. Não obstante, devido à troca de cartas entre Miranda e alguns caraquenhos já a respeito da necessidade de um movimento de

---

<sup>133</sup>LIMONGI, Fernando. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFORT, Francisco C (org.). *Os clássicos da política*: volume 1. São Paulo: Editora Ática, 2006, pp. 245 – 255.

<sup>134</sup>LIMONGI, Fernando. *Ibid*, p. 248.

emancipação política da região, ele foi preso em Havana, numa variada gama de acusações de espionagem, traição e intriga contra a Coroa espanhola. Francisco de Miranda foi libertado em 1783, e planejou um retorno à Europa para provar sua inocência perante o Rei. Esse retorno, no entanto, contemplava uma parada nos Estados Unidos da América.

Francisco de Miranda desembarcou na Carolina do Norte e logo partiu para Filadélfia, centro político do movimento emancipatório americano. Lá, Miranda conheceu e se impressionou com a liderança de George Washington, comparando a sua chegada à Filadélfia como “(...) a entrada do Redentor em Jerusalém”<sup>135</sup>. Em Nova York, Miranda encontrou-se com Alexander Hamilton, um dos autores de *O Federalista*, e Thomas Paine. Em Boston, conheceu Marquês Lafayette, aristocrata e militar francês que lutou junto com as colunas revolucionárias americanas e depois teve uma participação considerável na Revolução Francesa. Por fim, Miranda teve a oportunidade em acompanhar algumas sessões do Congresso da Filadélfia e realizou algumas observações, dentre elas, como o comércio sobrepujou a virtude na democracia:

Por que, em uma democracia cuja base é a virtude, não há lugar atribuído a ela? Pelo contrário, toda a dignidade e poderes são dados à Propriedade, que é a praga da tal democracia. Outro ponto é a contradição que notei entre admitir como um dos direitos da humanidade o fato de adorar um Ser Supremo da maneira e forma em que ele pode agradar a um, mas depois excluir um homem do cargo se ele não professasse o cristianismo.

Portanto, havia uma resistência de Francisco de Miranda em relação aos desdobramentos da Revolução Americana, pois o modelo político que o país estava adotando caminhava contra o que pregavam as ideias iluministas, assim como o republicanismo. A virtude e a separação entre o Estado e a religião eram doutrinas que constituíam o cerne do pensamento do século XVIII e XIX. A adição do comércio como parte fundamental da recente república não necessariamente seria uma contraposição ao pensamento republicano, mas a concepção à época de que comércio também significaria expansão territorial. Esta preocupação com a expansão dos Estados Unidos será parte considerável nas preocupações das futuras nações latino-americanas. Todavia, na primeira tentativa de iniciar um motim revolucionário na Venezuela, Miranda contou com a ajuda de 150 soldados americanos. Esse motim foi rapidamente contido, obrigando Francisco de Miranda a se refugiar em Londres e o Congresso dos norte-americanos criou uma lei que proibia incursões de cidadãos americanos em revoluções na América Latina.

---

<sup>135</sup>HARVEY, Robert. *Liberators: Latin America's struggle for independence*. Woodstock: The Overlook Press, 2000, p. 22. No original: “like the Redeemer entering Jerusalem”.

Outro libertador que também esteve nos Estados Unidos da América e teceu comentários a Revolução Americana foi Simón Bolívar. Simón Bolívar também era filho da elite *criolla* venezuelana, tendo recebido uma educação fundamentada nas obras iluministas e sendo tutelado por Simón Rodríguez e Andrés Bello<sup>136</sup>. A base do ensino que Bolívar recebeu de Rodríguez estava a obra *Emílio*, de Rousseau e a leitura de clássicos iluministas como Voltaire, Montesquieu e Locke<sup>137</sup>. Aos 14 anos de idade, Bolívar foi enviado para Espanha e lá reencontrou-se com o seu tutor Simón Rodríguez. Ambos realizaram uma viagem pela Europa que culminou em aspectos interessantes como, por exemplo, o fato de estarem em Paris quando Napoleão subiu ao trono francês<sup>138</sup>. Neste périplo pela Europa, há os primeiros registros do despertar de Bolívar para a emancipação da América Hispânica e uma admiração pela Revolução Americana, onde o Libertador afirmou que “(...) a revolução nos Estados Unidos era de data recente e contituiu um exemplo. O caráter de Washington infundiu em meu peito o desejo de ser como ele. (...) Em Roma, subimos ao Monte Palatino (...) juramos libertar a nossa pátria ou morrer tentando fazê-lo”<sup>139</sup>.

O regressar à Venezuela teve uma importante escala nos Estados Unidos da América. Bolívar pisou em território americano 20 anos após a independência americana e realizou importantes observações sobre a sociedade daquele país. Em primeiro lugar, em Charleston, primeira parada sua, ele pode observar o rico comércio de escravos que vigorava no Sul daquele país e a pouca miscigenação racial que lhe era comum na Venezuela; na Filadélfia, Bolívar anotou sobre o rápido crescimento populacional, a alta taxa de urbanização e o crescente comércio e; a expansão territorial que se dava para o Oeste devido a esta expansão comercial. Bolívar observava a prosperidade ocorrendo em um país que a pouco havia sido liberto. “Durante a minha breve visita aos Estados Unidos da América, pela primeira vez em minha vida vi a liberdade racional”<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup>Diferentemente de Simón Rodríguez, onde há material biográfico que apontam um papel primordial na instrução educacional de Simón Bolívar, não há muitos registros sobre qual o papel e o grau de influência de Andrés Bello na formação intelectual do libertador.

<sup>137</sup>ARANA, Marie. *Bolívar: o Libertador da América*. São Paulo: Três Estrelas, 2015.

<sup>138</sup>Bolívar conheceu Alexander von Humboldt durante o seu período em Paris. Se tornaram amigos. Humboldt havia retornado de uma expedição pelas Américas e descrevia a Bolívar sobre as interessantes descobertas – fauna, flora e geografia – na região. Bolívar indagou sobre a possibilidade da região se tornar autônoma. Humboldt teria respondido da necessidade de haver um líder para tanto. “[Em períodos de revolução] um líder não se faz, se cria”. Marie Arana (Ibid, p. 75), no entanto, faz uma ressalva de que não se pode afirmar que foi a partir daí que Bolívar despertou para o seu lado libertador. Poderia ser apenas uma curiosidade.

<sup>139</sup>ARANA, Marie. Ibidem, p. 78.

<sup>140</sup>ARANA, Marie. Ibidem, p. 85.

Segundo Arana, Bolívar se deparou com uma certa *fama* deixada por Francisco de Miranda quando este passou pelos Estados Unidos. Miranda era sinônimo de libertação da América espanhola. Inclusive, dado o acesso que ele teve aos políticos americanos, há registros de apoio – logístico, financeiro e militar – por parte do governo norte-americano, a primeira tentativa frustrada de libertação perpetrada por Francisco de Miranda. Não obstante, esta suspeita de que os Estados Unidos estariam colaborando com o movimento emancipatório na América Hispânica, levou o Congresso norte-americano a criar leis proibindo a participação do país em qualquer tentativa de rebelião contra a Coroa espanhola. Este jogo de apoio e posterior retirada fez com que Bolívar se aproximasse de Francisco de Miranda e resumisse a sua percepção aos Estados Unidos nem como um modelo de revolução e nem uma nação a que se pudesse confiar, principalmente pela questão da expansão territorial para fins comerciais<sup>141</sup>. Portanto, Miranda e Bolívar possuíam tanto admiração pela Revolução Americana, pelos seus princípios e o que representava, mas admitiam um certo receio em relação a como os Estados Unidos foram se construindo como poder político. Seus princípios republicanos são fundamentais e inspiradores sobre a forma como a libertação na América Hispânica deveria se dar.

## 2.5 - Revolução Francesa

A Revolução Francesa tornou-se um marco na história por, primeiramente, romper com uma monarquia absolutista e, conjuntamente, por trazer consigo os ideais do iluminismo. O lema da revolução – *liberdade, igualdade e fraternidade* – e a Carta de Direitos dos Homens e do Cidadão serviram de importante influência ao movimento de libertação na América Latina. No entanto, em 1799, Francisco de Miranda asseverou e sintetizou as revoluções americana e francesa com a seguinte observação: “Temos dois modelos de revolução: americana e francesa. Imitemos com prudência a primeira e evitemos cuidadosamente a segunda”<sup>142</sup>. Qual a preocupação em Miranda para afastar a Revolução Francesa como um modelo para o processo emancipatório da América Latina?

Assim como o desenrolar dos fatos ocorridos na França, o encantamento e o distanciamento dos Libertadores da América com a revolução dar-se-á pela divisão entre o período romântico, onde havia um impulso iluminista nos atos revolucionários, e o período do desencanto ou de terror, onde o vislumbre de um país republicano é vilipendiado por um cruel

---

<sup>141</sup>ARANA, Marie. *Ibidem*, p. 87.

<sup>142</sup>ARANA, Marie. *Ibidem*, p. 82

e sanguinário governo jacobino. O primeiro estava diretamente ligado a tentativa de rompimento com a velha estrutura de governança vigente na França, a busca por construir uma nação baseada em princípios republicanos e de autodeterminação dos indivíduos e uma República. A segunda fase levou a um governo tirânico que perseguia seus opositores e tinha a guilhotina como um método de solução das controvérsias. Esse período de terror sobrepôs-se à fase ideal. Tendo havido um maior repúdio do que encantamento, a revolução francesa teve um maior peso estratégico do que ideológico. De acordo com Lynch<sup>143</sup>

Foi apenas indiretamente e em termos de consequências estratégicas e militares que os eventos na França produziram repercussões na América espanhola, primeiro ao atrair a hostilidade da Grã-Bretanha à Espanha aliada da França depois de 1796 e, assim, isolar a metrópole de suas colônias e, em 1808, precipitando uma crise de legitimidade e poder nos Estados Unidos quando a França invadiu a Espanha e removeu os Bourbons.

Essa dicotomia entre a fase de encantamento no início e o repúdio do desenrolar dos eventos da Revolução Francesa é algo comum e mútuo aos principais libertadores. E não apenas como estudiosos da história.

Francisco de Miranda estava na França quando do estouro da Revolução Francesa e nela lutou<sup>144</sup>. Libertador, inclusive, manteve contato com algumas figuras importantes do processo revolucionário francês como, por exemplo, o prefeito de Paris Pétion, diversos líderes da Assembleia Legislativa, e os ministros do Interior e de Assuntos Estrangeiros Roland e Dumouriez, respectivamente. Esses contatos tinham por objetivo mapear o terreno revolucionário, isto é, se os franceses apoiaram um levante emancipatório das colônias espanholas. Miranda possuía ressalvas aos planos franceses, pois estes envolveriam não somente um apoio a independências das colônias, mas também a derrubada da Coroa espanhola. Afirmou o Libertador<sup>145</sup>

<sup>143</sup>LYNCH, John. *Simon Bolivar and the Age of Revolution*. University of London, Institute of Latin American Studies, dezembro de 1983, pp. 1 – 29. (p. 3). No original: “It was only indirectly and in terms of military and strategic consequences that events in France produced repercussions in Spanish America, first by drawing the hostility of Britain on France's ally Spain after 1796 and thus isolating the metropolis from its colonies, and then, in 1808, by precipitating a crisis of legitimacy and power in America when France invaded Spain and removed the Bourbons”.

<sup>144</sup>Durante o primeiro período da Revolução Francesa, Francisco de Miranda chegou a ocupar a patente de General do Exército do Norte (Bélgica) e consta no panteão dos heróis da revolução. Para mais informações sobre este período: ROJAS, Aristides. *Miranda en la Revolución Francesa*. Caracas: Imprenta y litografía del gobierno nacional, 1889; DELPRAT, François et. Al.. *Miranda y Francia en la era de las Luces y de las revoluciones*. Caracas: Gráficas Lauki, 2016.

<sup>145</sup>MIRANDA, Francisco de. Carta a William Pitt. In: DELPRAT, François et. Al.. *Miranda y Francia en la era de las Luces y de las revoluciones*. Caracas: Gráficas Lauki, 2016, p. 99. No original, “El 20 de marzo de este mismo año, me mudé de Londres a París con la intención de averiguar si tal vez los franceses (como lo imaginaba) no tratarían de llevar la revolución a la América española. Después de haber llevado cartas de recomendación para el Sr. Bailly, exalcalde de París, y para el Sr. Garant de Coulon, Presidente del tribunal extraordinario de Orleans, me presentaron al Sr. Pétion, alcalde de París, y a Garant de Gensoné, a Gaudet, a Brissot, todos diputados de la Asamblea legislativa; y a los señores Roland y Dumouriez, ministros de Interior y Asuntos Exteriores. Gracias a

Em 20 de março deste ano, mudei de Londres para Paris com a intenção de descobrir se talvez os franceses (como imaginei) não tentassem levar a revolução à América espanhola. Depois de enviar cartas de recomendação ao Sr. Bailly, ex-prefeito de Paris, e ao Sr. Garant de Coulon, Presidente da corte extraordinária de Orleans, fui apresentado ao Sr. Pétion, prefeito de Paris e Garant de Gensoné, para Gaudet, a Brissot, todos os deputados da Assembleia Legislativa; e ao Sr. Roland e Dumouriez, ministros do Interior e Relações Exteriores. Graças a eles, soube que, de fato, pretendia levar a revolução à Espanha e às colônias espanholas da América do Sul. Eu tentei o meu melhor para dissuadi-los em relação à Espanha. No que diz respeito à América do Sul, pedi que não realizassem nada sem ter certeza do sucesso da empreitada. Também pedi que me consultassem, porque eu, mais do que qualquer outro, estaria disposto a cooperar com este projeto. Concluiu-se que a execução do projeto ficaria suspensa por um tempo e que não seria executada apressadamente: se esse plano fosse executado incorretamente, causaria danos incalculáveis em vez de todo o bem desejado

Bolívar estava em Paris em dois momentos: na fase romântica da revolução e acompanhado de seu tutor Simón Rodríguez e quando Napoleão Bonaparte subiu ao trono e transformou a França em um Império; San Martín servia nas fileiras das tropas reais espanholas, tomou ciência dos ideários iluministas da Revolução Francesa e viu Buenos Aires ser invadida pela Armada Britânica sem nenhuma resistência por parte da Espanha e; José Bonifácio também tinha suas restrições a revolução francesa. O Patriarca da Independência também vivenciou *in loco* os acontecimentos na França e mantinha uma distância crítica, mesmo não tendo passado pelo período do terror jacobino. Segundo Salomão<sup>146</sup>, as agitações das assembleias convocadas durante o período liberal da Revolução Francesa causaram uma má impressão, o que levou Bonifácio a manter restrições aos movimentos emancipatórios, principalmente pelo cunho republicano delas. Portanto, os Libertadores da América se encontravam no palco das ações e no desenrolar da Revolução Francesa.

Após a França tornar-se um império, o país ocupou toda a península Ibérica, deixando os reinos de Portugal e Espanha sem autonomia. Não obstante, Napoleão também reclamou os territórios das colônias da América Hispânica, enviando emissários às capitais dos vice-reinados espanhóis. Este movimento de conquista francês trouxe como consequência, em Caracas, a criação de uma junta de governo provisória cuja lealdade foi reafirmada à Coroa espanhola. Esta junta governista contou com o apoio dos libertadores Miranda e Bolívar, pois

---

ellos, me enteré de que, efectivamente, se pensaba llevar la revolución a España y a las colonias españolas de América del Sur. Hice todo lo posible para disuadirlos con respecto a España. En lo que concernía a América del Sur, les pedí no emprender nada sin estar seguros del éxito de la empresa. También les pedí que me consultasen, pues yo más que cualquier otro estaría dispuesto a cooperar con este proyecto. Se concluyó que la ejecución del proyecto se suspendería durante un tiempo y que este no se ejecutaría de forma precipitada: si este plan se ejecutase de forma incorrecta, provocaría daños incalculables en lugar de todo el bien deseado”.

<sup>146</sup>SALOMÃO, Ivan. O patriarca para além da Independência: as ideias político-econômicas de José Bonifácio de Andrada e Silva. In: SALOMÃO, Ivan C.; CURI, Luiz Felipe B. (Orgs.) *Ideias econômicas no Brasil oitocentista*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2019

não acreditavam que poderiam obter sucesso em seus propósitos emancipatórios enfrentando o império napoleônico<sup>147</sup>.

Portanto, a revolução francesa e a posterior chegada de Napoleão Bonaparte ao trono foram de fundamental importância para os movimentos emancipatórios da América Latina. Serviram tanto como base de inspiração para uma luta baseada em princípios iluministas quanto para tornar o republicanismo um norte a ser buscado. Não seria possível conciliar a libertação da região se se substituísse uma monarquia por outra. Havia, por último, um outro fator a ser considerado pelos Libertadores da América e que não foram determinantes nas revoluções americana e francesa: o tecido social da América Hispânica. Qualquer que fosse o destino político da região e os princípios que o regesse, as colônias apresentavam uma grande miscigenação que não existia nem nos Estados Unidos e nem na França. A quantidade de pardos, negros e índios formavam a maioria da população colonial. Além disso, até a própria elite *criolla* sofria com discriminação e era relegada a condição de cidadãos de segunda classe. Por isso, outra revolução importante e que também fecha o ciclo de influências dos Libertadores da América foi a do Haiti.

## 2.6 - A revolução do Haiti

A revolução haitiana desempenhou papel fundamental no movimento emancipatório da América Latina. Uma de suas maiores contribuições foi, sem dúvida, elevar a importância da população negra africana. Foi a primeira revolução liderada por escravos a obter sucesso, tornando o Haiti a primeira colônia independente da América Latina. O movimento de libertação das Américas foi idealizado e gerido pela elite *criolla*, isto é, pela população majoritariamente branca. No entanto, nos Vice-Reinados espanhóis na América do Sul e na colônia portuguesa do Brasil, o tecido social era plural, sendo a maior parte constituída por negros, indígenas e pardos. Esta maioria estava ligeiramente excluída do processo emancipatório, não ocorrendo nenhuma forma de inclusão, seja no planejamento, execução das libertações e, posteriormente, nos novos Estados a surgir na América Latina.

---

<sup>147</sup>ARANA, Marie. *Ibidem*, p. 93. Há outros fatores históricos importantes para esse apoio dos Libertadores ao Rei espanhol. Durante o período entre a derrubada da monarquia e sua reinstauração posterior, algumas capitais e cidades importantes como, por exemplo, Caracas, Bogotá, Quito e Lima, puderam criar governos locais com maior autonomia decisória. Com o retorno da Coroa, leis mais liberais foram decretadas, tornando a vida política nas colônias menos ligadas às decisões vindas da Espanha. Havia, inclusive, uma corrente de indivíduos que conspirava a favor da independência venezuelana que acreditavam que não deveria ocorrer um processo de rompimento abrupto entre a colônia e a metrópole, havendo uma espécie de “autonomia por dependência”. De qualquer maneira, ao longo dos anos, o reino da Espanha foi retrocedendo nas políticas e leis liberais, além de ter enviado tropas e batalhado durante quase duas, numa tentativa de sufocar os movimentos emancipatórios.

Esta dimensão social da revolução haitiana abriu os olhos e a razão dos Libertadores da América, principalmente de duas maneiras. A primeira está relacionada ao fato da constituição das tropas revolucionárias. A exclusão dessa maioria representou a necessidade da utilização de mercenários nas fileiras de combate, principalmente de veteranos britânicos e irlandeses das guerras napoleônicas. Todavia, devido a fatores naturais como, por exemplo, o tipo de terreno, vegetação e o clima, a adaptação dos mercenários comprometeu o desempenho desses no campo de batalha. A utilização de mercenários foi considerada necessária, uma vez que a adesão voluntária de filhos da elite *criolla* foi muito baixa. Além disso, muitos se colocaram à disposição da revolução em troca de uma patente e por uma divisão territorial sob o comando de um líder local, levando ao *caudillismo*. Isso levou a um número considerável de indivíduos que possuíam patentes de comando e que lideravam tropas, sem nenhum tipo de experiência militar anterior<sup>148</sup>. Portanto, a possibilidade de um negro, índio ou pardo assumir uma função de comando era inexistente.

A segunda maneira como a revolução do Haiti foi importante para a libertação da América reside no sucesso de se conseguir a emancipação política. Uma vez constituídos os Estados nacionais, livres e embriagados do espírito republicano e iluminista, qual seria o processo de inclusão dos negros, indígenas e pardos? A não observância deste ponto poderia levar a um novo levante e comprometer a construção e a união dos novos países. Esta preocupação é um ponto que aproxima os Libertadores, uma vez que o Haiti caiu em uma espiral de violência muito semelhante ao que ocorreu na revolução francesa<sup>149</sup>. Essa preocupação em relação ao que poderia ocorrer com a massa excluída de cidadãos é um dos pontos que aproxima José Bonifácio e os demais Libertadores da América.

O Patriarca da Independência brasileira possuía uma preocupação em relação ao grande número de escravos em território brasileiro e a possibilidade de instabilidade no Brasil como Estado e como sociedade. Bonifácio enxergava a possibilidade de uma subversão advinda dos escravos, fazendo referência aos acontecimentos no Haiti<sup>150</sup>. Não somente isso; essa insurgência poderia não apenas representar a libertação e a emancipação dos negros, mas, ocorrendo uma conscientização política, ela poderia colocar em risco a estabilidade da monarquia que, em outras palavras, poderia assumir um caráter republicano.

---

<sup>148</sup>ARANA, Marie. Ibidem.

<sup>149</sup>C. L. R. James, autor trinitário, chegou a denominar os revolucionários haitianos de “Jacobinos Negros”, alusão aos líderes do período do terror da revolução francesa. Para mais informações sobre este período: JAMES, C. L. R. *Os Jacobinos Negros: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos*. São Paulo: Boitempo, 2019.

<sup>150</sup>SALOMÃO, Ivan. Ibidem.

Além da questão da instabilidade que um movimento de rebelião perpetrada pelos escravos negros poderia trazer a construção do Brasil, outros desdobramentos foram considerados importantes para José Bonifácio. O Patriarca assimilou que um exército exclusivamente branco excluiria a possibilidade de o país possuir um contingente maior, tanto pela massa que se deixaria excluída por motivos de racismo, quanto pela baixa adesão voluntária de brancos ao exército imperial. Havia necessidade em incluir esses indivíduos para constituir uma força armada nacional, trazendo uma maior segurança para a manutenção da soberania brasileira e a persuasão contra qualquer tentativa de invasão de uma potência estrangeira.

O desenrolar violento da Revolução do Haiti também despertou ojeriza em Francisco de Miranda. Ao partir dos Estados Unidos para a sua primeira tentativa de instaurar a revolução na Venezuela, Miranda e seus homens realizaram uma escala no Haiti. Lá, objetivo estava em abastecer-se e para iniciar contatos com revolucionários haitianos como Alexandre Pétion<sup>151</sup>. Francisco de Miranda manteve contato com Magloire Ambroise, comandante do porto de Jacmel, acerca dos seus planos de revolução na Venezuela. Nesta conversa, Miranda demonstrou sua preocupação em se legitimar como representante do povo venezuelano e evitar um banho de sangue de nacionais e de tropas reais. Como resposta, ele obteve um quadro revolucionário completamente oposto. Segundo Ambroise<sup>152</sup>,

Entonces señor yo lo veo, a usted fusilado o ahorcado ¿Cómo es posible que usted vaya a hacer una revolución contra el gobierno establecido desde hace siglos en su país, a cambiar la situación de los grandes latifundistas y de una multitud de personas y usted habla de usar los servicios de las notabilidades y los efectos de unas proclamas? Sepa, señor, que para que salga victoriosa su revolución, no hay sino dos cosas que hacer: ¡Cortar las cabezas de todos sus enemigos y prender fuego en todas partes!

Esta faceta sanguinária da revolução haitiana foi repudiada por Miranda, assim como o período jacobino da Revolução Francesa, pois ela levou, além do período de matança, a governos despóticos e autoritários. E isso iria contra a concepção republicana e iluminista que

---

<sup>151</sup>Durante este trajeto entre os Estados Unidos e o Haiti, espalhou-se o boato, iniciado pelo embaixador espanhol em Washington, de que Francisco de Miranda estava buscando recrutar 5 mil negros haitianos para iniciar uma guerra na Venezuela. Este boato se espalhou por todas as colônias espanholas no Caribe e na América Latina, levantando resistência nesses lugares, além de reforçar a defesa espanhola as suas colônias. Para maiores informações: PERIA, Juan Francisco Martínez. Entre el terror y la solidaridad: La influencia de la revolución haitiana en las independencias de Venezuela y Nueva Granada (1804-1825). *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 16, nº 1, e006, abril, 2016.

<sup>152</sup>ARDOUIN, B. *Étude sur l'Histoire d'Haïti*, 11 tomos. Paris: Dezorby et E. Magdeleine, 1853 *apud* PERIA, Juan Francisco Martínez. Entre el terror y la solidaridad: La influencia de la revolución haitiana en las independencias de Venezuela y Nueva Granada (1804-1825). *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 16, nº 1, e006, abril, 2016, sem página. Disponível em: <https://www.anuarioiha.fahce.unlp.edu.ar/article/view/IHAV16n1a06/7248> Acesso: 14/11/2019

incentivavam e incendiavam o espírito revolucionário dos Libertadores da América. Apesar dessas diferenças sobre as consequências e as formas de perpetrar uma revolução, Ambroise forneceu toda a ajuda disponível para a expedição de Francisco de Miranda.

Outro Libertador a passar pelo Haiti foi Simón Bolívar. No decorrer de toda a guerra de libertação perpetrada por Bolívar, ocorreram momentos de avanços e retrocessos, uma vez que a resistência espanhola era firme e, por vezes, sanguinária e perseguidora. Um dos lugares em que os revolucionários venezuelanos possuíam carta livre para buscar refúgio era o Haiti. Alexandre Pétion tornou o Haiti um país amigo de todos que buscaram a emancipação política de seus países. Este foi o caso de Bolívar que, refugiado na Jamaica, precisava organizar uma nova expedição revolucionária. Contando com o apoio de Pétion, Bolívar recebeu provisões e a promessa de apoio logístico e bélico por parte dos haitianos. No entanto, Alexandre Pétion chamou atenção do Libertador em relação à condição de escravidão dos negros da Venezuela e a necessidade de inserção na sociedade após a libertação da América Hispânica. Em outras palavras, Pétion condicionou o apoio haitiano à revolução à emancipação dos negros<sup>153</sup>. Bolívar aceitou a condição e ainda prometeu colocar o nome de Alexandre Pétion como um dos patronos da libertação da América Hispânica. Pétion recusou a homenagem, solicitando que Bolívar jamais mencionasse o seu nome. Segundo Arana<sup>154</sup>, Pétion asseverou à Bolívar: “Não pronuncieis jamais meu nome. Meu único desejo é ver livres os povos que padecem sob o jugo da escravidão. Libertai meus irmãos e isso será o bastante”.

Bolívar partiu rumo a Venezuela com um exército de haitianos, provisões, armas e uma promessa de que iria abolir a escravidão negra quando sua revolução obtivesse sucesso em sua empreitada. Assim que pôs os pés na Venezuela, em junho de 1816, Bolívar ficou encarregado como líder do processo de libertação e declarou ali mesmo o fim da escravidão negra na Venezuela<sup>155</sup>. Este desembarque de Simón Bolívar fracassou e em setembro de 1816, o Libertador teve de bater em retirada e buscou refúgio no Haiti. Pétion novamente ofereceu auxílio para que Bolívar reorganizasse seus homens. Em sua carta para Alexandre Pétion de 4 de setembro de 1816<sup>156</sup>, Bolívar afirma que

---

<sup>153</sup>ARANA, Marie. *Ibidem*, p. 191.

<sup>154</sup>ARANA, Marie. *Ibidem*, p. 191

<sup>155</sup>Essa declaração de emancipação dos negros na Venezuela foi automática para mulheres, crianças e anciãos. Para os homens adultos, todavia, a libertação viria após servirem às fileiras das tropas revolucionárias.

<sup>156</sup>*Apud* PERIA, Juan Francisco Martínez. *Ibid.* Sem página. No original, “He hecho el mejor uso posible de la ayuda (...) La libertad general de los esclavos fue proclamada sin la menor restricción. (...) Hemos dado un gran ejemplo a la América del Sur. Este ejemplo será seguido por todos los pueblos que combaten por la independencia.

Fiz o melhor uso possível da ajuda (...) A liberdade geral dos escravos foi proclamada sem a menor restrição. (...) Demos um ótimo exemplo para a América do Sul. Este exemplo será seguido por todos os povos que lutam pela independência. O Haiti não ficará mais isolado entre seus irmãos e encontrará liberalidade e princípios do Haiti em todas as regiões do Novo Mundo.

Neste mesmo período, o Congresso do Haiti aprovou uma monção tornando Alexandre Pétion presidente vitalício. Apesar de todo apoio recebido por parte do Haiti e principalmente de Pétion, Bolívar possuía uma visão cautelosa em relação à integração entre as raças no tecido social da América Hispânica. Para Bolívar, a institucionalização da igualdade de raças poderia criar um sentimento de vingança de negros e índios contra os brancos. Este medo refletido em Bolívar também era a preocupação da elite venezuelana que temia uma revolta sanguinária e um revanchismo por parte dos antigos escravos. Por esse motivo, ocorreram dois movimentos: a não promoção dos negros, índios e pardos na hierarquia militar revolucionária e, também, uma desconfiança mútua.

Uma vez que essa massa de excluídos não possuía qualquer vislumbre de reconhecimento ou inserção no nascimento desses novos países, a adesão ao exército foi muito baixa. E, neste período, tanto Bolívar quanto Miranda – e Bonifácio, ligeiramente, como exposto anteriormente – a primeira preocupação estava em criar uma força de dissuasão militar, mais do que criar uma organização política do Estado e evitar um conflito civil. Isto se deve por temer uma reação de contra-ataque por parte das metrópoles e quanto menos se utilizasse de forças mercenárias, melhor. No caso da libertação da América Hispânica, a utilização de mercenários foi determinante, mas criou um receio da falta de nacionais compondo as linhas de frente nos campos de batalha. Já havia, desde esta época, uma visão por parte dos Libertadores da necessidade de constituir um exército capaz de garantir a sobrevivência conjunta dos novos países. Esta visão de uma segurança coletiva será a força motriz por trás da primeira iniciativa política de união da América Latina, isto é, o Congresso do Panamá de 1826.

## **Conclusão**

As ideias iluministas representaram uma ruptura com o modelo de organização política vigente na Europa até o final do século XVIII. Visando refletir uma nova forma de contrato social entre os Estados e os cidadãos, o iluminismo acendeu uma chama revolucionária e o desejo dos indivíduos de definirem seus destinos por conta própria. A influência dessas ideias

---

Haití ya no permanecerá aislado entre su Hermanos. Se encontrara a liberalidad y a los principios de Haití en todas las regiones del Nuevo Mundo”.

é fundamental para compreensão dos motivos que levaram a revoluções nos Estados Unidos, França e Haiti.

Este cenário composto entre ideias e revoluções que levaram ao ímpeto de libertação por toda a América Latina foi possível uma vez que os indivíduos, os Libertadores da América, passaram não somente a ter acesso a esta literatura, mas também a vivenciar os acontecimentos enquanto eles se desenrolavam. Este mapa das ideias e da história cria um quadro de compreensão maior, indo além da simples reprodução dos fatos.

É inegável que esse conjunto de fatores influenciou a formação dos Libertadores e despertou, ao menos na elite, o desejo de emancipação política. O sucesso da revolução republicana nos Estados Unidos, demonstrando qual o modelo de representação seria o adequado após a criação dos novos Estados nacionais; o paradoxo da Revolução Francesa, em garantir direitos aos homens, tornando-os cidadãos e, ao mesmo tempo, o período sanguinolento do jacobinismo e a posterior transformação da França em um império, não haveria uma repulsa a uma simples troca de governantes despóticos, e; a Revolução Haitiana, servindo como base de apoio logístico e de refúgio aos Libertadores da Venezuela e trazendo a necessidade de se observar o papel dos negros e dos demais excluídos das sociedades da América Hispânica e, tangencialmente, também ditando uma preocupação na América Portuguesa, foram verdadeiros rompimentos com a forma de organização da sociedade e dos Estados.

Para sustentar esta nova forma de visão de mundo e de sociedade, o maior desafio desses novos países era garantir a sua própria sobrevivência. Isso levou à adoção de medidas cooperativas, somadas a formação dos exércitos nacionais, e a percepção da necessidade de promover a união da América Latina com o objetivo de criar condições de uma segurança coletiva. Por conta disso, as ideias do Iluminismo influenciaram na concepção de mundo dos Libertadores, fazendo com que condicionassem a emancipação a um projeto confederativo baseado em uma defesa comum. Dessa forma, garantiriam a implantação de um regime republicano, sem estar sob o julgo das metrópoles que ainda representavam o modelo monárquico. Para compreender esse aspecto, no capítulo seguinte será apresentado a visão de mundo de Simón Bolívar, o principal arquiteto ideológico do projeto de união da América Latina, e como esse ideal foi conduzido materialmente através de tratados e acordos bilaterais até a formação do Congresso do Panamá de 1826, onde estarão claros os objetivos em se construir um ordenamento confederativo a partir da defesa comum.

### Capítulo 3 – Uma breve história da origem de tudo: o Congresso do Panamá de 1826

As ideias e crenças do iluminismo e o Republicanismo foram fontes de inspiração política para o projeto de libertação da América Latina. Ademais, a partir de um pensamento mais complexo sobre o futuro dos países recém-emancipados, alguns Libertadores da América, como Francisco de Miranda e Simón Bolívar, atribuíam o sucesso da garantia de independência à aproximação política entre as antigas colônias Hispano-americanas na forma de uma grande união.

A busca por uma integração política da América Latina possuía diferentes abordagens a depender de quem a descrevia. Francisco de Miranda tinha em si uma visão de uma grande e única nação – Gran Colômbia – que abrangeria toda a América Latina, tornando os Estados latino-americanos em um único país. Influenciado pelo seu período no Reino Unido, Miranda visava uma América Latina regada por um regime parlamentarista constitucional, onde haveria um parlamento com representantes de todas as regiões e que exerceria a chefia de governo, enquanto um descendente do último imperador Inca ficaria em cargo da chefia de Estado. Todas as funções referentes a um Estado moderno seriam integradas, sendo, portanto, uma comunidade política supranacional.

Porém, assim como na guerra revolucionária de libertação da Venezuela, Francisco de Miranda foi escanteado e a ideia sobre união latino-americana a exercer verdadeira influência no continente foi a de Simón Bolívar. É a partir do ideal bolivariano que ocorrem as movimentações rumo a uma união política da América Latina. Bolívar cria as condições tanto ideológicas, demonstrando as vantagens de se buscar uma integração, quanto realiza acordos políticos de aproximação entre os países recém-emancipados. A visão de Bolívar sobre a união latino-americana divergia de Francisco de Miranda ao descartar um modelo supranacional, de uma única República. A proposta idealizada focava na construção de uma confederação de países latino-americanos. Esta confederação possuía uma clara influência no regime republicano dos Estados Unidos, onde o regime em vigor se caracterizava pela existência de um regime normativo federal – a constituição -, uma união política com um governo federal, mas com estados federativos com autonomia, formando uma comunidade política confederada.

O modelo proposto por Simón Bolívar previa uma confederação com aspectos normativos, com representatividade política por parte de todos os membros, com acordos comerciais e econômicos entre os entes confederados, com uma sede fixa – Panamá – e que visava também a livre circulação de pessoas dentro do espaço de união. Por outro lado, esse mesmo ideal garantiria a soberania e não intromissão na política doméstica dos Estados-

membros. Por fim, esse ideal de união havia um gatilho, um núcleo ao qual desencadearia todo o processo de aproximação: uma aliança militar.

Para compreender quais foram os principais pontos de convergência que levaram a quase totalidade dos países latino-americanos em apoiar essa ideia de união, serão apresentados os acordos bilaterais que antecederam o Congresso do Panamá. Esses documentos servem como a base de discussão do encontro, demonstrando quais eram os interesses e as identidades dos Estados envolvidos. Os acordos firmados sempre partiram da iniciativa diplomática do governo da Gran Colômbia, enviando representantes plenipotenciários para negociar a adesão dos países ao projeto de confederação. Portanto, a proposta sempre partia do mesmo Estado. Cabe destacar que existem outros tratados bilaterais, entre os membros convidados. Na leitura feita, esses acordos seguem um modelo semelhante aos acordos com o país proponente, reafirmando a necessidade de se criar uma confederação, de garantir a defesa mútua, a paz, a soberania e de agir em caso de guerra. Com isso, se decidiu não entrar nesses acordos bilaterais entre os membros convidados, focando apenas nos tratados bilaterais entre esses países e a Gran Colômbia.

Por fim, cabe destacar o papel exercido pelos países que não aderiram ao projeto de confederação e das potências externas ao continente. Dentro da perspectiva Hispano-americana, a não adesão das Províncias Unidas do Rio da Prata e do Chile demonstram que não havia um consenso sobre a liderança e ao projeto unionista de Simón Bolívar. O Brasil era visto com desconfiança e uma possível ameaça por Bolívar, que era reticente em convidar a antiga colônia portuguesa para ingressar no projeto de confederação, ainda mais pelo moderado imperial e escravocrata que ainda perpetuavam no país. Além disso, a influência exercida pelos Estados Unidos através da sua Doutrina Monroe e a imposição de abertura comercial dos países Latino-Americanos geravam fascínio e esperança de que os norte-americanos poderiam aderir a um projeto maior, de uma América unida e em segurança contra os antigos colonizadores europeus. Cabe ressaltar que o convite para a participação dos Estados Unidos no Congresso do Panamá também foi um fator de divergências internas. Ademais, o Reino Unido também possuía um interesse sobre os rumos dos novos países recém-emancipados, causando uma preocupação de que eles poderiam ser fonte de resistência aos interesses britânicos.

Os aspectos mencionados formam um conjunto de decisões sobre quais opções foram escolhidas para serem perseguidas no futuro do continente. Muito do que caracteriza as ações de integração regional possuem base nesses acordos e nas discussões do Congresso do

Panamá de 1826 e esse é um marco temporal fundamental para não somente para a compreensão, mas, sim, do que é a América Latina.

### 3.1 - Os acordos bilaterais preparatórios

Serão apresentados todos os acordos bilaterais assinados entre a Gran Colômbia com os demais países latino-americanos que antecederam e fundamentaram as discussões no Congresso do Panamá de 1826. Serão detalhados os principais documentos, os pontos convergentes e, quando necessário para contextualizar, alguns aspectos de bastidores. Importante destacar que todos os documentos aqui analisados são originais. Todavia, devido a centenas de documentos e cartas que constituem o *corpus textual* primário referente ao Congresso do Panamá, será adotado a compilação organizada por Gérman de la Reza<sup>157</sup> para a Fundação Biblioteca Ayacucho da Venezuela, pois o autor elaborou um roteiro de leitura das dezenas de documentos originais do Congresso.

São assinados quatro acordos bilaterais – Peru, México, Centroamérica e Bolívia -, um tratado de amizade com as Províncias Unidas do Rio da Prata e uma negativa por parte do governo do Chile, apesar de um tratado ter sido proposto. Além disso, são convidados a participar do Congresso do Panamá, os Estados Unidos da América, o império do Brasil e, como observadora, a Grã-Bretanha. Para tornar esse cenário mais didaticamente compreensível, De la Reza adotou a seguinte classificação para cada um dos países envolvidos no Congresso:

Tabela: Classificação dos países convidados para o Congresso do Panamá de 1826

Países Confederados	Países Hispano-americanos ausentes	Potências Neutras
Gran Colômbia	Províncias Unidas do Rio da Prata	Estados Unidos da América
Peru	Chile	Império do Brasil
México	Bolívia	Reino Unido
Centroamérica		
Bolívia <sup>158</sup>		

Fonte: elaboração própria a partir de De la Reza (2010).

<sup>157</sup>DE LA REZA, Gérman (Org.). *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2010.

<sup>158</sup>A Bolívia foi o último país a se tornar independente, tendo permanecido ao longo das tratativas preparatórias do Congresso do Panamá como parte integrante do Peru. Após a sua independência, o país confirmou o interesse em participar da confederação, mas não houve tempo hábil para que os seus representantes chegassem ao Istmo do Panamá.

Antes de analisar cada um dos acordos, será apresentada a convocatória de Simón Bolívar, para que o aspecto ideológico seja contemplado a contento. Desta forma, se oferece uma visão mais ampla sobre qual era o objetivo original por parte do Libertador, além de implicar como os eventos prévios são importantes para se observar o *continuum* formado desde a influência das ideias iluministas e do republicanismo, passando pela necessidade de uma defesa militar conjunta, na definição das escolhas e pelo caminho de união na América Latina.

### 3.2 - A convocatória de Simón Bolívar: derivação da Carta da Jamaica

Desde o primeiro momento após a emancipação política da Gran Colômbia, a busca por realizar pactos, tratados e acordos voltados para o projeto de confederação foi um objetivo perseguido por Simón Bolívar. O Libertador designa alguns representantes políticos que iniciaram suas viagens por toda a América Latina. Cada um desses representantes levava consigo a missão de concretizar e assinar tratados bilaterais de “união, liga e confederação perpétua”, possuindo algumas características em comum, formando as bases futuras de discussão do Congresso do Panamá de 1826.

*A Invitación del Libertador, Presidente de Colombia a los Gobiernos de las Nuevas Repúblicas a que suscriban un Tratado Confederativo Bilateral*<sup>159</sup>, de janeiro de 1822, trata-se da manifestação oficial do Libertador no sentido de buscar apoio à ideia confederativa. Ela serviria como uma carta de boas intenções e de apresentação de seus enviados oficiais. Nesse documento, destacam-se as observações de que a emancipação não significava a existência de um pacto social entre as novas repúblicas, havendo a necessidade de associação entre elas, pois essa união seria motivos de “...*asombro para la Europa*”. Não somente: Bolívar via essa necessidade de união como a base da emancipação e da estabilidade política da região como, nesse documento de apresentação, elevava a missão de seus representantes ao status de “...*la salvación del Nuevo Mundo*”.

A carta de apresentação escrita por Bolívar não entra em maiores detalhes e não avança muito além do exposto, limitando-se praticamente a saudar o presidente do país ao qual os seus representantes estivessem. Porém, mesmo que curta, essa breve introdução se baseia em um outro documento igualmente importante: a Carta da Jamaica<sup>160</sup>.

<sup>159</sup>BOLÍVAR, Simón. *Invitación del Libertador, Presidente de Colombia a los Gobiernos de las Nuevas Repúblicas a que suscriban un Tratado Confederativo Bilateral*, enero 1822 In: DE LA REZA, Germán (Org.). *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2010, pp. 3-4.

<sup>160</sup>BOLÍVAR, Simón. *Carta de Jamaica*. Kingston, 1815.

Escrita durante o seu exílio no ano de 1815, a Carta da Jamaica é um dos documentos mais importantes para a compreensão de quais eram os ideais de Simón Bolívar. Nela se encontram os principais pontos filosóficos que o Libertador desenvolveu ao longo de sua trajetória militar e intelectual. Dentre as suas observações e preocupações, destacam-se alguns pontos que vão de encontro ao propósito desse trabalho.

Entre as páginas 5 a 7, Bolívar realiza uma análise estratégica sobre as capacidades militares de cada colônia que buscava a sua independência. O Libertador destaca o efetivo que cada país poderia mobilizar, as batalhas em curso contra a metrópole, a preocupação com a busca expansionista do “Estado belicoso” das Províncias Unidas do Rio da Prata em direção ao Alto Peru, dentre outros assuntos considerados por ele como estratégicos para obter uma vitória definitiva na luta de libertação. O aspecto militar destacado por ele, todavia, não seria o suficiente para alcançar e assegurar a independência da América Latina. As questões relacionadas à defesa deveriam estar acompanhadas da união entre os novos países.

Direi o que pode nos colocar em posição de expulsar os espanhóis e fundar um governo livre. *É a união, certamente*; mas essa união não chegará a nós por meio de maravilhas divinas, mas por meio de efeitos sensíveis e esforços bem direcionados. A América se encontra entre si, porque está abandonada de todas as nações, isolada no meio do universo, sem relações diplomáticas nem ajuda militar e combatida pela Espanha que tem mais elementos para a guerra do que quantos podemos adquirir furtivamente<sup>161</sup>.

Bolívar possuía uma preocupação de que a América Latina fosse uma região onde cada país atuasse de forma completamente autônoma, desordenada, movida por interesses mesquinhos e pessoais de cada líder e criando situações conflituosas internamente. Para o Libertador, os novos países possuíam características em comum suficientes para se pensar além das virtudes individuais e que eram geradoras de conflito. Para ele, a América Hispânica possuía uma origem, uma língua, os costumes e uma religião em comum, o que deveria levar a um governo que “...*confederase los diferentes Estados que hayan de formase*”<sup>162</sup>. Além disso, em um exame sobre o desenrolar da emancipação dos novos Estados americanos, Bolívar possuía uma visão de que os problemas internos apontados por ele, não haveria a possibilidade da ideia de única grande nação latino-americana prosperasse. Desta forma, em consonância com os ideais republicanos, o Libertador ressaltou a sua discordância em formar um reino ou uma

---

<sup>161</sup>BOLÍVAR, Simón. Carta de Jamaica. Kingston, 1815, p. 23, tradução nossa. No original, “Yo diré a V. lo que puede ponernos en aptitud de expulsar a los españoles, y de fundar en gobierno libre. Es la unión, ciertamente; mas esta unión no nos vendrá por prodigios divinos, sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos. La América está encontrada entre sí, porque se halla abandonada de todas las naciones, aislada en medio del universo, sin relaciones diplomáticas ni auxilios militares y combatida por la España que posee más elementos para la guerra, que cuantos nosotros furtivamente podemos adquirir”.

<sup>162</sup>BOLÍVAR, Simón. *Ibidem*, p. 21.

única grande nação da América Latina, atribuindo uma considerável importância para os governos nacionais no processo de construção e pacificação interna.

Desejo mais do que ninguém ver a maior nação do mundo se formar na América, menos por seu tamanho e riqueza do que por sua liberdade e glória. Embora eu aspire à perfeição do governo de meu país, não posso me persuadir de que o Novo Mundo seja, no momento, governado por uma grande república; como é impossível, não ousa desejar; e menos ainda desejo uma monarquia universal da América, porque este projeto, sem ser útil, também é impossível. Os abusos que existem atualmente não seriam corrigidos e nossa regeneração seria infrutífera. Os Estados americanos precisam do cuidado de governos paternos que curam as feridas do despotismo e da guerra. A metrópole, por exemplo, seria o México, que é o único que pode sê-lo por causa de seu poder intrínseco, sem o qual não há metrópole. Suponha que fosse o istmo do Panamá, o ponto central de todas as extremidades deste vasto continente; Não continuariam em langor e mesmo na desordem atual? Para um único governo dar vida, animar, colocar em ação todas as fontes da prosperidade pública, corrigir, ilustrar e aperfeiçoar o Novo Mundo, seria necessário que tivesse as faculdades de um Deus, e pelo menos as luzes e virtudes de todos os homens<sup>163</sup>.

Para que ocorresse essa confederação, Simón Bolívar remete a sua ideia de confederação a Grécia Antiga, fazendo uma referência a Corinto e, igualmente, a proposta do projeto de Paz europeu do Abade de Saint-Pierre. A partir dessas referências históricas e filosóficas, Bolívar apresenta a proposta de realizar o Congresso do Panamá, focando, a princípio, em discussões relacionadas a defesa da região.

Que lindo seria se o istmo do Panamá fosse para nós o que Corinto foi para os gregos! Esperançosamente, um dia teremos a sorte de instalar ali um augusto congresso dos representantes das repúblicas, reinos e impérios, para tentar discutir os elevados interesses da paz e da guerra com as nações das outras três partes do mundo<sup>164</sup>.

Portanto, a Carta da Jamaica pode ser considerada como a manifestação de intenções do projeto de Bolívar sobre o futuro da união da América Latina. Percebe-se, seguindo a leitura e os destaques dos principais trechos para esta pesquisa, a preocupação em deixar evidente de que não havia um projeto de poder absolutista que se sobrepusesse aos interesses de cada Estado

---

<sup>163</sup>BOLÍVAR, Simón. *Ibidem*, pp. 16-17, tradução nossa. No original, “Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria. Aunque aspiro a la perfección del gobierno de mi patria, no puedo persuadirme que el Nuevo Mundo sea por el momento regido por una gran república; como es imposible, no me atrevo a desearlo; y meno deseo aún una monarquía universal de América, porque este proyecto, sin ser útil, es también imposible. Los abusos que actualmente existen no se reformarían, y nuestra regeneración sería infructuosa. Los Estados americanos han menester de los cuidados de gobiernos paternales que curen las llagas y las heridas del despotismo y la guerra. La metrópoli, por ejemplo, sería México, que es la única que puede serlo por su poder intrínseco, sin el cual no hay metrópoli. Supongamos que fuese el Istmo de Panamá, punto céntrico para todos los extremos de este vasto continente; ¿no continuarían estos en la languidez, y aun en el desorden actual? Para que un solo gobierno dé vida, anime, ponga en acción todos los resortes de la prosperidad pública, corrija, ilustre y perfeccione al Nuevo Mundo, sería necesario que tuviese las facultades de un Dios, y cuando menos las luces y virtudes de todos los hombres”.

<sup>164</sup>Bolívar, Simón. *Ibidem*, p. 21, tradução nossa. No original, “¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, a tratar de discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras tres partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración”.

da região. Além disso, o principal ponto para buscar a confederação residia, em um primeiro momento, nas preocupações relacionadas a garantia da defesa das emancipações políticas da América Hispânica contra qualquer tentativa de reconquista por parte da Europa.

Em 1824, Simón Bolívar envia uma outra carta direcionada aos governos da Gran Colômbia, México, Províncias Unidas do Rio da Prata, Chile e Centroamérica convocando para a realização do Congresso do Panamá. Nessa carta, Bolívar reafirma o seu comprometimento com a garantia da liberdade e autonomia dos países recém-emancipados, destacando a necessidade de se construir um ordenamento político conjunto, mas de caráter intergovernamental e visando a manutenção dos princípios em comum.

Estabelecer esse sistema e consolidar o poder deste grande corpo político pertence ao exercício de uma autoridade sublime, que dirige a política de nossos governos, cuja influência mantém a uniformidade de seus princípios, e cujo nome apenas acalma nossas tempestades. Essa respeitável autoridade não pode existir senão numa assembleia de plenipotenciários nomeados por cada uma das nossas repúblicas e reunidos sob os auspícios da vitória obtida pelas nossas armas contra o poder espanhol<sup>165</sup>.

A “respeitável autoridade” proposta por Bolívar é mais bem detalhada nesse documento, apresentando quais seriam os seus principais objetivos. É muito importante destacar que é neste documento que são encontrados elementos que comprovam que o núcleo da integração está relacionado na pauta da defesa comum e como, a partir dela, toda uma organização seria formada e incorporaria outras agendas.

Profundamente penetrado por essas ideias, convidei (em) oitocentos e vinte e dois (...) a formar uma confederação e reunir no Istmo do Panamá (...) uma assembleia de plenipotenciários de cada Estado para nos servir de conselho nos grandes conflitos, como ponto de contato nos perigos comuns, como fiel intérprete dos tratados públicos quando surgem dificuldades e como conciliador, por fim, das nossas divergências<sup>166</sup>.

Criar uma forma de organização política coletiva, que sirva de conselho e de canal permanente de comunicação, garantindo a solução pacífica das controvérsias e mediador dos conflitos que viesse a surgir. Observa-se que o projeto de união proposto está em consonância com a literatura existente sobre as características de uma comunidade de segurança.

---

<sup>165</sup>BOLÍVAR, Simón. Invitación del Libertador de Colombia y encargado del Mando Supremo de Perú al Congreso de Panamá. Lima, 7 de diciembre de 1824. In: DE LA REZA, Germán (Org.). *Op. Cit.*, p. 40, tradução nossa. No original, “Entablar aquel sistema y consolidar el poder de este gran cuerpo político pertenece al ejercicio de una autoridad sublime, que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios, y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades. Tan respetable autoridad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras repúblicas, y reunidos bajo los auspicios de la victoria obtenida por nuestras armas contra el poder español”.

<sup>166</sup>BOLÍVAR, Simón. *Ibidem*, pp. 40-41, tradução nossa. No original, “Profundamente penetrado de estas ideas invité en ochocientos veintidós (...), para que formásemos una confederación y reuniésemos en el istmo de Panamá (...) una asamblea de plenipotenciarios de cada Estado que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias”

Claramente, a comparação não é perfeita, uma vez que Simón Bolívar não estava interessado em construir teorias políticas e o conceito de comunidades de segura veio quase um século e meio depois dos acontecimentos aos quais o Libertador escreve a respeito. Assim como, não se espera que os conceitos sirvam como um *manual de instruções* ou um *mapa do caminho* que deva ser acompanhado por completo. O importante é destacar e demonstrar a existência de um ideal político complexo, que possuía bases consideradas pétreas pela literatura existente e que serve para nortear as conclusões futuras. Além disso, havia uma preocupação de Bolívar em garantir uma aliança estratégica com o Reino Unido.

Em fevereiro de 1826, Simón Bolívar lança um manifesto<sup>167</sup> onde ele torna de forma explícita as suas intenções e objetivos com o Congresso do Panamá. Para o Libertador, a proposta de criação de uma confederação de Estados americanos será a aliança “...*más extraordinaria o más fuerte que há aparecido hasta el día sobre la Tierra*”, onde, conjuntamente com um apoio estratégico do Reino Unido, tornará a Santa Aliança inferior quando comparada a confederação americana. Neste manifesto, Bolívar desenvolve dez pontos sobre as consequências universais e regionais de se formar uma assembleia de Estados americanos e, em seguida, ele apresenta outros sete artigos sobre as vantagens que a Grã-Bretanha obterá com o sucesso da formação da confederação. Esse manifesto tenta aproximar os interesses dos latino-americanos com os dos britânicos, demonstrando os benefícios mútuos e as vantagens para o equilíbrio de poder perante a Europa continental.

Nos dez primeiros pontos, os principais destaques falam sobre a criação de Estados independentes, mas ligados por uma lei comum e uma assembleia permanente que regresse as suas relações exteriores (Art. 1); a Espanha e a Santa Aliança respeitariam e reconheceriam a independência de suas antigas colônias por conta da Inglaterra (Art. 3), não intervenção da assembleia em assuntos internos (Art. 4); ocorrência de um equilíbrio de poder entre os países confederados (Arts. 5 e 6); auxílio por parte dos países-membros a qualquer ataque externo (Art. 7) e; a realização de uma reforma social a partir da conquista da liberdade e da paz, contando com o Reino Unido como mediadora (Art. 10).

Cabe realizar um parágrafo a parte sobre os artigos 8 e 9 deste documento. Nesses pontos em específico, Simón Bolívar escreve sobre o fim da discriminação de origem e pela cor, além do Haiti (Ilha de Santo Domingo). O Libertador possuía um ideal de inclusão dos cidadãos não-brancos no tecido social dos novos países americanos, pois estes formavam a maioria da

---

<sup>167</sup>BOLÍVAR, Simón. Simón Bolívar: un pensamiento sobre el Congreso de Panamá. Lima, febrero de 1826. In: DE LA REZA, German (Org.). Op. Cit., pp. 51-52.

população dos países latino-americanos. A inclusão seria uma forma de evitar que ocorresse na América Latina o mesmo estado de violência perpetrado pelas lideranças revolucionárias haitianas. Com isso, Bolívar não mede as palavras ao adjetivar de “*monstruo*” os eventos ocorridos no Haiti e deixa evidente que não se deveria temer a preponderância numérica “...de los primitivos habitantes”<sup>168</sup>.

A respeito das vantagens que o Reino Unido obteria ao ser um aliado estratégico da confederação de Estados americanos, Bolívar desenvolve os seus argumentos indo desde a esfera comercial (Art. 2), um ponto intermediário entre as relações entre os europeus e a Ásia (Art. 3), a semelhança dos costumes entre americanos e ingleses com o passar do tempo (Arts. 4, 5 e 6) e, por fim, a possibilidade futura, com o passar dos séculos, de se criar uma única nação (Art. 7). A ousadia do plano de Bolívar visava atrair os ingleses para os interesses dos países americanos, concedendo vantagens comerciais e garantindo uma barreira de persuasão militar contra quaisquer projetos de reconquista da Europa.

Os acordos bilaterais firmados irão deixar mais claras quais são essas bases e sobre quais aspectos a discussão no Congresso do Panamá se voltavam. Serão demonstrados quais agentes influenciaram na construção da agenda de interesses e quais as principais semelhanças entre os acordos firmados. Por fim, cabe destacar a ideia geral contida em cada um dos tratados bilaterais que, em nome de Bolívar, fica evidente que o aspecto de defesa serviria como o ponto inicial de um processo de união maior e mais complexo.

A confederação projetada não deve fundar-se unicamente no princípio de uma aliança defensiva ou ofensiva ordinária; deve, em vez disso, ser mais estreita do que a que se formou recentemente na Europa contra a liberdade dos povos. É necessário que a nossa sociedade de nações irmãs, separadas, agora, no exercício de sua soberania pelo curso dos acontecimentos humanos, mas unidas, fortes e poderosas para sustentar-se contra as agressões do poder estrangeiro<sup>169</sup>.

### 3.3 - Gran Colômbia: o principal agente do Congresso do Panamá

Apesar de Simón Bolívar ser o presidente da Gran Colômbia, o envio dos representantes do país para negociar os tratados bilaterais com os demais Estados latino-americanos partiu de seu vice-presidente, Francisco de Paula Santander, que exercia plenos poderes enquanto o Libertador permanecia no governo do Peru. Essa divisão de poder acabou levando a

<sup>168</sup>BOLÍVAR, Simón. *Ibidem*, p. 52.

<sup>169</sup>DÍAZ, Pedro Ortega. *El Congreso de Panamá y la unidad latino-americana*. Venezuela, 2006, p. 79, tradução nossa. No original, “La confederación proyectada no debe fundarse únicamente en el principio de una alianza defensiva y ofensiva ordinaria; debe, en cambio, ser más estrecha que la que se ha formado recientemente en Europa contra la libertad de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas, por ahora, en el ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero”.

divergências entre Bolívar e Santander a respeito dos objetivos com o Congresso do Panamá. Essas divergências foram criando atritos entre ambos, refletindo, inclusive, em relação aos países que deveriam ser convidados a participar do Congresso.

Enquanto Bolívar era contra convidar os países de fora da América Hispânica - o que incluiria o Brasil, os Estados Unidos da América -, a região do Caribe – incluindo o antigo aliado Haiti, além de Cuba e Porto Rico, colônias espanholas - e potências externas ao continente, notadamente, o Reino Unido. Já Santander via como importantes e necessárias a inclusão desses países, com exceção os do Caribe, no Congresso do Panamá. Essa divergência residia na perspectiva, por parte de Santander, de que uma união nos moldes propostos por Bolívar e sem a participação das potências neutras sequer nas reuniões do Congresso, levantaria mais receios e temores por parte das potências do que um eventual apoio ao projeto de confederação. Além disso, dado o histórico semelhante de Brasil e Estados Unidos, isto é, de também serem países que foram colonizados, eles poderiam compartilhar do mesmo temor de um movimento de reconquista por parte de suas antigas metrópoles.

No entanto, por muito grande que seja o nosso desejo de lançar pelo menos as bases desta obra tão portentosa que se concebeu depois da queda do Império Romano, parece-me que é do nosso interesse mútuo que se verifique a convenionada assembleia de plenipotenciários no istmo do Panamá com a anuência de todos, ou sobretudo dos governos americanos, bem como de beligerantes e neutros interessados em remeter aquele suposto direito de intervenção de que já foram vítimas algumas potências do meio-dia da Europa (...) No que diz respeito aos Estados Unidos, julguei muito conveniente convidá-los à augusta Assembleia do Panamá, na firme convicção de que nossos próximos aliados não deixarão de ver com satisfação participar em suas deliberações de interesse comum tão sinceros e esclarecidos amigos. As instruções que por este motivo foram transmitidas ao nosso Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Washington, das quais anexo uma cópia, irão impor-lhe amplamente os princípios que me encorajaram a tomar esta resolução. As mesmas razões me levaram a recomendar ao dito Enviado que declare ao Representante do Imperador do Brasil nos Estados Unidos as boas disposições com que está a República da Colômbia para com seu Império<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup>SANTANDER, Francisco de Paula. Propuesta de Nuevas Invitaciones al Congreso de Panamá hecha por el Vicepresidente de Colombia. Bogotá, 6 de febrero de 1825. In: DE LA REZA, Germán (Org.). op. Cit., pp. 44-45. No original, “Empero, por grandes que sean nuestros deseos de poner al menos los cimientos de esta obra la más portentosa que se ha concebido después de la caída del Imperio Romano, me parece que es de nuestro mutuo interés que la asamblea convenida de plenipotenciarios, se verifique en el istmo de Panamá con la concurrencia de todos, o la mayor parte de todos los gobiernos americanos, así los beligerantes como los neutrales igualmente interesados en remitir aquel supuesto derecho de intervención de que ya han sido víctimas algunas potencias del Mediodía de Europa (...) Con respecto a los Estados Unidos, he creído muy conveniente invitarlo a la augusta Asamblea de Panamá en la firme convicción de que nuestros íntimos aliados no dejarán de ver con satisfacción el tomar parte en sus deliberaciones de un interés común a unos amigos tan sinceros e ilustrados. Las instrucciones que con este motivo se han transmitido a nuestro enviado extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Washington, de que acompaño copia, os impondrán extensamente de los principios que me han estimulado a tomar esta resolución. Iguales razones me han inducido a recomendar a dicho enviado el manifestar al Representante del Emperador del Brasil en los Estados Unidos las buenas disposiciones en que está la República de Colombia hacia su Imperio”.

De la Reza<sup>171</sup> salienta a necessidade de se observar um componente prévio à carta de Santander a Bolívar. Segundo o autor, o Departamento de Estado dos Estados Unidos estava ciente das manifestações a favor de se criar uma confederação de caráter defensivo antes mesmo dos acordos bilaterais terem sido firmados e que, ao se encontrar com o enviado diplomático colombiano para negociar os tratados com o Chile e com Buenos Aires, este teria deixado transparecer a intenção de Santander de que os Estados Unidos organizassem uma reunião para alinhar os interesses da América do Norte e da América do Sul. Por conta disso, os norte-americanos seriam convidados a participar do Congresso do Panamá, mas restritos às discussões sobre “direito das gentes” e comércio. As reuniões referentes à criação da confederação e da defesa coletiva ficariam circunscritas aos países da América Hispânica. Portanto, para Santander, não faria sentido deixar os Estados Unidos de fora da iniciativa, uma vez que eles já estariam inteirados sobre o projeto confederativo da América Latina e as intenções de formar uma aliança defensiva de toda a América Hispânica.

#### 3.4 - Instruções do governo colombiano para negociar os tratados bilaterais com Peru, Chile, Buenos Aires e México

As primeiras instruções<sup>172</sup> dadas aos diplomatas da Gran Colômbia por Pedro Gual, Ministro das Relações Exteriores, formam um conjunto de normativas que tratam desde o cerimonial de apresentar as credenciais como representantes plenipotenciários às tratativas sobre o futuro Congresso do Panamá. O cerne da missão dos enviados diplomáticos – Joaquín Mosquera e Miguel Santamaría – era garantir os entendimentos que buscavam efetivar um tratado de união, liga e confederação perpétua. Contudo, dentre todos os assuntos a serem discutidos com as lideranças desses países, a prioridade era a questão de defesa coletiva, uma vez da existência de uma comunidade política de interesses em comum.

Para alcançar mais rapidamente este objeto essencial, convidará V.S. aos Governos Independentes do Peru, Chile e Buenos Aires, para concluir com esta República *um pacto convencional de federação para a defesa da causa comum até forçar o inimigo a desistir, em virtude de nossa unanimidade de sentimentos e comunidade de interesses mútuos*, da guerra injusta a que nos provocaram, reconhecendo a nossa soberania e independência nacional. Este é o ponto cardinal da missão que posta a V.S.<sup>173</sup>

<sup>171</sup>DE LA REZA, Gérman (Org.). Op. Cit., pp. XVI-XVII

<sup>172</sup>GUAL, Pedro. Instrucciones del Gobierno de Colombia dadas a Joaquín Mosquera y Miguel Santamaría para su misión a los Estados del Perú, Chile, Buenos Aires y México. Cúcuta, 10 y 11 de Octubre de 1821. In: DE LA REZA, Gérman (Org.). Op. Cit., pp. 5-10.

<sup>173</sup>GUAL, Pedro. Ibidem, p. 6, tradução e destaque nossos. No original, “Para lograr más prontamente este objeto esencial, invitará V.S. a los Gobiernos Independientes del Perú, Chile y Buenos Aires, a concluir con esta República un pacto convencional de federación para la defensa de la causa común hasta obligar al enemigo a desistir, en virtud de nuestra unanimidad de sentimientos y comunidad de intereses recíprocos, de la guerra injusta

Condicionado a esta caracterização da existência de uma comunidade política em comum, Gual autoriza aos seus representantes que entrem em maiores detalhes com os seus anfitriões sobre a disposição da Gran Colômbia em destinar um efetivo militar para a realização da defesa conjunta da América Hispânica. Nesse mesmo documento<sup>174</sup> contendo as instruções, o ministro de relações exteriores colombiano diz disponibilizar para o projeto coletivo cerca de 4 mil homens, além da marinha colombiana. Em contrapartida, os países que desejassem ingressar ao projeto de defesa coletiva deveriam destinar um efetivo condizente com o tamanho de suas populações e de suas riquezas.

Porém, o maior destaque dessas instruções são as perspectivas sobre o projeto de confederação. Há uma determinação para deixar evidente de que a proposta vai além de uma aliança militar coletiva. Havia uma intenção de tornar o projeto de confederação em uma comunidade política ativa. A utilização de uma linguagem que remete a uma identidade em comum e utilizando o aspecto da defesa como um núcleo de atração inicial, trazia consigo planos mais audaciosos e que eram manifestados de uma forma clara.

Mas esta Confederação não deve ser formada simplesmente com base nos princípios de uma aliança comum para o ataque e a defesa: deve ser muito mais próxima do que a que se formou recentemente na Europa contra as liberdades dos povos. É necessário que sejamos uma Sociedad de Nações irmãs, separadas por agora e no exercício de sua soberania, pelo curso dos acontecimentos humanos, mas unidas, fortes e poderosas para enfrentar as agressões de potências estrangeiras<sup>175</sup>.

Dessa forma, o projeto latino-americano se diferencia do europeu, pois a Santa Aliança consistia em um acordo de defesa coletivo e que não ultrapassava os limites da temática proposta, olhando mais para a sustentação de suas monarquias absolutistas contra as revoluções iluministas – e a Napoleão Bonaparte - do que buscar por uma confederação europeia<sup>176</sup>. Com os tratados que foram elaborados, essa dimensão de se criar uma confederação com caráter de sociedade ficará mais bem explicada, contudo, observa-se que o projeto de união proposto por

---

a que nos han provocado, reconociendo nuestra soberanía e independencia nacional. Este es el punto cardinal de la misión que se ha puesto al cargo de V.S.”

<sup>174</sup>GUAL, Pedro. *Ibidem*, p. 6.

<sup>175</sup>GUAL, Pedro. *Ibidem*, p. 8, tradução nossa. No original, “Pero esta Confederación no debe formarse simplemente sobre los principios de una alianza ordinaria para la ofensa y defensa: debe ser mucho más estrecha que la que se ha formado últimamente en la Europa contra las libertades de los pueblos. Es necesario que la nuestra sea una Sociedad de Naciones hermanas, separadas por ahora y en el ejercicio de su soberanía, por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero”.

<sup>176</sup>LOGUERCIO, Edgardo Alfredo. *Pan-americanismo versus Latino-americanismo: Orígenes de un debate, na virada dos séculos XIX - XX*. 2007. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/D.84.2007.tde-11102012-100307. Acesso em: 2021-07-13.

Bolívar tinha a defesa comum como núcleo central, mas era apenas o início de intento mais amplo.

### 3.5 - O Tratado de União, Liga e Confederação com o Peru (1822)

O documento referente ao tratado entre a Gran Colômbia e o Peru possui 12 artigos e é assinado por Joaquín Mosquera, representante do governo colombiano, e Bernardo Monteagudo, por parte do governo peruano. Nessa dúzia de artigos firmados, serão destacados os artigos 1, 2, 4 e 5 para fins desse trabalho<sup>177</sup>.

Os artigos 1 e 2 cobrem as partes referentes a defesa coletiva entre a Gran Colômbia e o Peru. No primeiro artigo, é estabelecido o compromisso perpétuo de união, liga e confederação entre ambos os países, tanto em tempos de paz quanto na guerra. É firmado o compromisso de garantir a independência, contra a Espanha ou qualquer outra potência estrangeira, utilizando a força, se necessário. Além disso, o primeiro artigo finaliza já abrindo o leque a respeito dos demais objetivos com o aspecto confederativo proposto, quando indica que, além dos assuntos referentes a defesa comum, o relacionamento proposto entre os países seria mais aprofundado, pois assegurava após a ratificação do acordo “(...) *su mutua prosperidad, la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos, súbditos y ciudadanos como con las demás potencias con quienes deben entrar en relaciones*”<sup>178</sup>. O segundo artigo também se refere as questões de defesa comum, tendo na reciprocidade o seu maior mérito. Em outras palavras, no que se refere a segurança, a Gran Colômbia e o Peru estariam umbilicalmente ligados.

Já os artigos 4 e 5 ampliam e deixam mais claros os demais objetivos ao se buscar a união confederativa. No artigo quarto, é explicitado a busca de tratar os nacionais de cada país como cidadãos de seus próprios Estados. É trazido o *aspecto da cidadania* para a união entre Gran Colômbia e Peru. Acrescenta-se que um cidadão nacional de um desses países que estabeleça residência no outro - e apenas por este aspecto - gozará de todos os direitos garantidos aos nacionais daquele país. O artigo quinto amplia o aspecto da cidadania, ao complementar com os direitos relativos a livre circulação de pessoas e de mercadorias. Nesse caso, destaca-se a totalidade do artigo para contemplar os aspectos mencionados.

<sup>177</sup>Os demais artigos do documento detalham aspectos voltados para traição dos cidadãos para com os Estados, a pirataria marítima e alguns outros assuntos que não são objeto de estudo dessa pesquisa.

<sup>178</sup>MONTEAGUDO, Bernardo; MOSQUERA; Joaquín. Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre la República de Colombia y el Estado de Perú. Lima, 6 de julio de 1822. In: DE LA REZA, Germán (Org.). Op. Cit., pp. 11-12.

Art. 5º Os súditos e cidadãos de ambos os Estados terão livre entrada e saída em seus respectivos portos e territórios e gozarão de todos os direitos civis e privilégios de tráfico e comércio; sujeitando-se unicamente aos direitos, impostos e restrições a que podem estar os súditos e cidadãos de cada uma das Partes Contratantes<sup>179</sup>.

Portanto, o tratado entre a Gran Colômbia e o Peru, o primeiro a ser firmado entre dois países após suas emancipações políticas, serve de base para todos os demais que foram assinados ou propostos. Não obstante, estes pontos serão os mais importantes na agenda proposta do Congresso do Panamá de 1826. Evidentemente o acordo entre esses dois países foi o que causou menos conflitos, uma vez que Simón Bolívar era o presidente de ambos – e, posteriormente, da Bolívia. Entretanto, um dos motivos para o fracasso da iniciativa confederativa se dará, principalmente, por um fator que fogia da alçada do poder executivo: os respectivos parlamentos nacionais. Porém, esse aspecto será brevemente abordado mais adiante e apenas no que foi julgado como fatores determinantes para as questões dessa pesquisa. Os próximos tratados bilaterais servirão para reafirmar esses objetivos e, quando existirem divergências que possam causar alguma interferência ao argumento da pesquisa, serão trazidos e analisados.

### 3.6 - O Tratado de União, Liga e Confederação com o México (1823)

Comparado ao tratado com o Peru, o acordo firmado com o México em pouco se diferencia e reafirma os mesmos objetivos. O tratado possui um maior número de artigos, passando de 12 para 18. Estão contidos os pontos referentes a defesa coletiva contra qualquer tentativa de reconquista, de invasão estrangeira ou qualquer fator que gere instabilidade interna, a quantidade de efetivo militar destinado, assim como garantir a segurança marítima contra a pirataria e corsários sendo a busca pela segurança comum a base do acordo firmado entre ambos os países<sup>180</sup>.

Além do aspecto da defesa comum, estão presentes os artigos referentes a criação do Congresso do Panamá. Todavia, diferente do tratado firmado com o Peru, não está prevista o aspecto da cidadania entre colombianos e mexicanos. Não obstante, alguns artigos reafirmam o caráter da soberania nacional mexicana perante a confederação, se preocupando em deixar claro que esse tratado e os eventuais acordos provenientes do Congresso do Panamá não irão entrar em vigor imediatamente, devendo qualquer tratativa conjunta ser submetida ao escrutínio

---

<sup>179</sup>Ibidem, p. 13, tradução nossa.

<sup>180</sup>SANTA MARÍA, Miguel; ALAMÁN, Lucas. Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre la República de Colombia y la nación mexicana. México, 3 de octubre de 1823. In: DE LA REZA, German (Org.). Op. Cit., pp. 29-33.

e aprovação da Assembleia Nacional Mexicana. Por sinal, de acordo com José Mora<sup>181</sup>, apesar do México ter sido um dos poucos países a assinar os acordos resultantes do Congresso do Panamá, esses não foram ratificados justamente pela Assembleia Nacional. Essa não ratificação se dará por um conjunto de motivos, indo desde uma rejeição ao próprio Simón Bolívar a o receio dele querer se tornar uma espécie de imperador da América Latina, da aproximação com repúblicas em crises internas e das complexidades e instabilidades próprias da política mexicana.

### 3.7 - O Tratado de União, Liga e Confederação com as Repúblicas Unidas de Centro-america (1825)

O tratado firmado entre a Gran Colômbia e as Repúblicas Unidas de Centro-america possui as mesmas bases que os acordos firmados com o Peru e com o México. Possui a defesa coletiva como o núcleo central para a proposta de união, o envio de tropas para um exército confederado, proteção mútua e a questão da pirataria e corsários. A única diferença importante e considerável, além do tamanho (22 artigos no total, o maior dentre os acordos bilaterais firmados), é a descrição um pouco mais elaborada a respeito do proposto Congresso do Panamá. Dentro desse documento ligeiramente mais detalhado, cabe destacar o artigo 17.

Conjuntamente ao artigo 16, que fala sobre os governos de ambos os países a colocarem os seus bons officios em prol de garantir o ingresso de todos os países da América Hispânica, o artigo 17 deixa claro a busca por se criar uma Assembleia Geral dos Estados Americanos. Essa associação teria a missão de garantir um permanente diálogo e fomentar as boas relações entre os seus membros. Consequentemente, haveria um aprofundamento nas relações entre os países membros e ser a principal mediadora dos eventuais conflitos e divergências que ocorressem na região, sem a necessidade de uma intervenção externa ao continente.

Art. 17. Cumprido este grande e importante objetivo, reunir-se-á uma Assembleia Geral dos Estados Americanos, composta por seus plenipotenciários, com a tarefa de cimentar de maneira mais sólida e estável as relações íntimas que devem existir entre todos e a cada um deles; e que sirvam como conselho em grandes conflitos, como ponto de contato em perigos comuns, como fiel intérprete de seus tratados públicos quando ocorrem dificuldades e como juiz, árbitro em suas disputas e divergências<sup>182</sup>.

<sup>181</sup>MORA, José Maria Luis. *México y sus revoluciones*. México: Editorial Porrúa, 1986.

<sup>182</sup>MOLINA, Pedro; GUAL, Pedro. Tratado de Unión, Liga y Confederación perpetua entre la República de Colombia y las Provincias Unidas del Centro de América. Bogotá, 15 de marzo de 1825. No original, “Art. 17. Luego que se haya conseguido este grande e importante objeto, se reunirá una Asamblea General de los Estados americanos, compuesta de sus plenipotenciarios, con el encargo de cimentar de un modo más sólido y estable las relaciones íntimas que deben existir entre todos y cada uno de ellos; y que les sirva de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de sus tratados públicos, cuando ocurran dificultades, y de juez árbitro en sus disputas y diferencias”.

Diferente do acordo com o México, este tratado prevê a questão da cidadania, como no caso com o Peru. A livre circulação de pessoas e do comércio é um objetivo a ser perseguido, e os cidadãos serão tratados como nacionais, possuindo os mesmos direitos. Os termos sobre a questão cidadã não se diferem dos firmados com o Peru, não necessitando maiores detalhes. Portanto, a proposta de uma Assembleia Geral dos Estados Americanos contida nesse documento possui características e objetivos muito semelhantes as organizações internacionais modernas, além de um projeto avançado de integração.

Após a apresentação dos tratados bilaterais firmados<sup>183</sup>, serão apresentadas as agendas de discussão e interesses desses países para com o Congresso do Panamá. Esse conjunto de documentos avança nos propósitos gerais dos acordos bilaterais, trazendo os interesses individuais de cada agente. Esse é um componente importante, pois, diferente dos tratados que partiram sempre da Gran Colômbia para os seus vizinhos, as agendas de interesses são próprias e refletem as demandas e as visões particulares de cada Estado. Além disso, apesar de Simón Bolívar ser o presidente da Gran Colômbia, Peru e Bolívia, as dinâmicas nacionais se sobrepunham ao seu aparente poder.

Cada um dos países libertados por Bolívar possuía assembleias nacionais e elas refletiam o cenário local, principalmente a divisão de poder entre as elites que apoiaram o projeto de independência. Comumente conhecido como *caudilhismo*, essas elites exerciam influência em regiões específicas, disputavam poder na esfera nacional e que em alguns aspectos, mantiveram estruturas políticas e sociais herdadas do período colonial<sup>184</sup>. Os caudilhos exerciam o poder em diversas esferas, mas a principal intersecção se dava entre a representação política nas assembleias nacionais – principalmente nesse período inicial da construção dos Estados, pois muitas constituições ainda estavam sendo redigidas - e nas forças armadas. Ao ocuparem as patentes mais elevadas do exército e da marinha, sendo que a maioria havia recebido suas patentes por conta de seu prestígio e não por mérito ou desempenho, os caudilhos exerciam uma enorme influência na construção da agenda a ser debatida, uma vez

---

<sup>183</sup> Não serão apresentados os tratados bilaterais propostos com o Chile e com Buenos Aires, pois, além desses acordos não terem sido firmados, substancialmente, as bases dos acordos não se diferenciam do que já foi apresentado. Em relação a Bolívia, não foi encontrado algum documento referente a existência de um acordo bilateral. Supõem-se que, dada a libertação tardia perante o Peru, não houve tempo hábil para se construir um acordo ou, em uma segunda hipótese, por extensão, o acordo bilateral com o Peru continuou válido após a emancipação da Bolívia.

<sup>184</sup> CASTRO, Pedro. El caudillismo en América Latina, ayer y hoy. Polít. cult., México, n. 27, pp. 9-29, enero 2007. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422007000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422007000100002&lng=es&nrm=iso).

que a convocação para o Congresso do Panamá se ancorava no debate sobre a defesa comum e na busca por formar uma confederação que respeitasse as soberanias nacionais.

Portanto, não se pode confundir o ideal de Bolívar e a sua posição de presidente das nações sul-americanas que decidiram participar do Congresso do Panamá e a existência de uma agenda de interesses homogêneos e com relações diplomáticas harmoniosas. A dinâmica política doméstica exerceu bastante influência nos debates e nos rumos tomados ao longo do encontro por conta da divisão interna de poder. Pode se ilustrar essa discussão com, por exemplo, a divergência entre Bolívar, presidente da Gran Colômbia, e Santander, vice-presidente do mesmo país, sobre o convite de participação do Brasil e os Estados Unidos no Congresso do Panamá.

### 3.8 – As instruções para os delegados plenipotenciários para o Congresso do Panamá

#### 3.8.1 – Gran Colômbia: a tentativa de influenciar uma agenda

O primeiro destaque sobre as instruções enviadas aos delegados colombianos está na linguagem. No documento *Propuesta de agenda de las negociaciones hecha por el Vicepresidente de Colombia*<sup>185</sup>, os artigos de discussão propostos levam a crer que as intenções da Gran Colômbia e do Peru seriam homogêneas e harmônicas, formando um conjunto separado dos demais países convidados. Será visto, mais a frente, a existência de algumas divergências entre essas instruções da Gran Colômbia e as três instruções que o Peru enviou aos seus delegados.

Destaca-se nessas instruções a necessidade de não se perder o foco principal que motivou a se buscar uma organização confederada. É deixado de forma explícita que o principal objetivo e interesse de todos é tornar a união da América Latina como uma barreira de contenção defensiva perante qualquer ameaça externa, não podendo ocorrer atrasos para solucionar essa questão: “...presentar la América unida fuertemente a los ojos de la Europa; tomando al mismo tiempo una actitud tan imponente hacia la España, que la obligue a abandonar, por temor, sus delirios de conquista, y a hacer la paz. Este grande objeto no admite dilatorias”<sup>186</sup>.

As primeiras instruções são voltadas mais para a organização do Congresso, reafirmando a condição de plenipotenciários dos representantes da Gran Colômbia e do Peru,

<sup>185</sup>GUAL, Pedro. Propuesta de agenda de las negociaciones hecha por el Vicepresidente de Colombia. Bogotá, 9 de febrero de 1825. In: DE LA REZA, Germán (Org.). Op. Cit., pp. 47 – 50.

<sup>186</sup>GUAL, Pedro. Ibidem, p. 48.

da necessidade de uma vez iniciado o congresso, os delegados não poderiam se ausentar das discussões, além de uma preocupação para que seja encontrado um local adequado para a realização do encontro, uma vez que o Panamá era considerado insalubre<sup>187</sup>.

Numa segunda etapa de orientações, ainda no mesmo documento analisado, são apresentados o conteúdo de interesse do governo colombiano. São propostos seis artigos sobre os assuntos que deveriam nortear os debates na Assembleia dos Estados Americanos.

Os artigos da proposta do governo da Gran Colômbia para debate na Assembleia dos Estados Americanos são<sup>188</sup>:

1. Renovar o Pacto de União, Liga e Confederação perpétua contra a Espanha ou a qualquer outra nação que queria dominá-los;
2. Dirigir aos plenipotenciários, em nome de seus constituintes, um bem elaborado manifesto sobre a justiça de sua causa, devolvendo nele as mesquinhas visões da Espanha e de nosso sistema político em relação aos demais poderes da cristandade;
3. Realizar ou renovar os acordos de comércio entre os novos Estados como aliados e confederados;
4. Realizar uma convenção consular entre todos, que demarque, clara e distintamente, as funções e prerrogativas de seus respectivos cônsules;
5. Tomar em consideração os meios de fazer efetivas as declarações do Presidente dos Estados Unidos da América, em sua mensagem ao Congresso do ano passado, sobre frustrar qualquer designo ulterior de colonização neste continente pelas potências europeias e a resistir a todo princípio de intervenção em nossos negócios domésticos, e;

---

<sup>187</sup>A questão da insalubridade foi um ponto recorrente nas cartas dos delegados colombianos ao vice-presidente, sendo um dos motivos para a transferência posterior das discussões para a cidade mexicana de Tacubaya.

<sup>188</sup>GUAL, Pedro. *Ibidem*, p. 49, tradução nossa. No original, “1ª renovar, con la mayor solemnidad, el gran Pacto de unión, liga y confederación perpetua contra España y cualquiera otra nación que intente dominarnos. 2ª Dirigir los Plenipotenciarios, en nombre de sus comitentes, un manifiesto bien concebido sobre la justicia de su causa, devolviendo en él las miras mezquinas de la España, y nuestro sistema de política con respecto a las demás potencias de la cristiandad. 3ª Hacer o renovar un tratado de comercio entre los nuevos Estados como aliados y confederados. 4ª Hacer una convención consular entre todos, que demarque, clara y distintamente, las funciones y prerrogativas de sus cónsules respectivos. 5ª Tomar en consideración los medios de hacer efectivas las declaraciones del Presidente de los Estados Unidos de América, en su Mensaje al Congreso del año pasado, sobre frustrar cualquier designo ulterior de colonización en este continente por las potencias europeas, y resistir todo principio de intervención en nuestros negocios domésticos. 6ª Establecer, de común acuerdo, los principios de derecho de gentes de una naturaleza controvertible; y principalmente los que se versan entre las Partes de las cuales una está en guerra, y la otra permanece neutral”.

6. Estabelecer, de comum acordo, os princípios de direito das nações de natureza controversa; e principalmente aqueles que negociam entre as partes, das quais uma está em guerra e a outra permanece neutra.

Não obstante, o ministro de Relações Exteriores Pedro Gual ressalta a consonância entre os três últimos pontos propostos com os interesses dos Estados Unidos da América, demonstrando o interesse que vice-presidente da Gran Colômbia Francisco Santander tinha em garantir a participação do governo norte-americano no Congresso do Panamá<sup>189</sup>. Nas instruções, Gual autoriza o envio de ministros plenipotenciários a Washington, com o intuito de convidá-los a participar como um país neutro na assembleia proposta. O gesto, na visão do ministro, criaria confiança perante as intenções buscadas ao realizar o congresso e, adicionalmente, perante o resto do mundo, cessaria completamente quaisquer desconfianças sobre a construção dessa confederação de caráter militar.

O vice-presidente Francisco Santander, em orientações posteriores as enviadas por Pedro Gual, acrescenta outros cinco pontos considerados estratégicos para os interesses da Gran Colômbia para com o Congresso do Panamá<sup>190</sup>. Para Santander, haveria a necessidade de se deixar mais aprofundado o compromisso dos países participantes com a iniciativa confederada, estabelecendo uma série de imposições e consequências.

1. Os países que não se conformarem com as decisões da Confederação será excluído da mesma;
2. Nenhum dos confederados poderá contrair aliança com uma potência estrangeira;
3. A Confederação será a mediadora necessária nas desavenças entre os países membros e outro estrangeiro;
4. A assembleia tem a faculdade de estabelecer acordos de alianças puramente defensiva e;
5. As sessões dos aliados se realizarão em períodos fixos e determinados.

É muito importante deixar evidente a preocupação existente em relação ao caráter defensivo da aliança militar proposta. Havia um receio de tornar a proposta uma simples cópia da Santa Aliança, isto é, se admitindo a possibilidade de usar a união para fins ofensivos e expansivos. Esse temor foi um empecilho para as potências neutras, que viam a possibilidade

---

<sup>189</sup>GUAL, Pedro. *Ibdiem*, p. 49.

<sup>190</sup>DE LA REZA, German (Org.). *Op. Cit.*, p. XIX, tradução nossa.

dos países da América Hispânica utilizassem dessa estrutura militar coletiva para intervir em outros países. No caso dos Estados Unidos, a hesitação residia nos planos relacionados a Cuba e Porto Rico. O governo de Washington não queria que essas duas ilhas ainda pertencentes aos espanhóis sequer fossem tema de discussão no Congresso do Panamá. Eles queriam um compromisso por parte dos países latino-americanos de que esses não adotassem um comportamento que levasse a qualquer conflito com a Europa. Além disso, acreditavam que as discussões deveriam se voltar para o comércio e não para a defesa. O Reino Unido também compartilhava da visão de tornar a assembleia voltada para os assuntos comerciais e acreditavam que o sucesso da confederação, somado ao compromisso de proteção mútua dos Estados Unidos, pendia a balança de poder para as Américas, um risco ao qual eles não queriam correr e deveriam evitar ao qualquer custo. O Brasil temia que os avanços da proposta, pois, por ser vizinho, se veria isolado e ameaçado por uma eventual potência militar. Por fim, o sistema monárquico e escravagista poderia ruir se houvesse sucesso na consolidação da confederação proposta por Bolívar.

Em setembro de 1825, Pedro Gual é substituído por José Revenga no cargo de ministro de Relações Exteriores da Gran Colômbia. O novo ministro acaba por enviar novas instruções aos delegados colombianos, alterando substancialmente os interesses e objetivos do país. Ancorada numa interpretação de que a Gran Colômbia assumira, comparativamente, maiores custos e responsabilidades nos tratados bilaterais firmados com os demais países da América Hispânica, Revenga solicita modificações importantes e que darão início a uma desconfiança aos interesses colombianos para com os demais signatários, principalmente por parte do Peru. Resumidamente, José Revenga realiza seis modificações aos delegados colombianos<sup>191</sup>.

1. Renovação dos tratados bilaterais, para evitar que todo o custo recaia sobre a Gran Colômbia;
2. Estabelecimento de um contingente de forças armadas confederada a partir da quantidade populacional de cada país-membro; se possível, a marinha confederada ser de responsabilidade da Gran Colômbia;
3. Conseguir com os confederados um empréstimo de 41 milhões de pesos para a compra de navios, reparação das baixas, pagamento de soldos e a manutenção das forças armadas;

---

<sup>191</sup>REVENGA, José R. Instrucciones generales del Secretario de Relaciones Exteriores de Colombia a sus delegados. Bogotá, 22 de Septiembre de 1825. In: DE LA REZA, Germán (Org.). Op. Cit., pp. 74-79, tradução nossa.

4. Publicação de um manifesto sobre as intenções e as ações de cada país participante voltadas para a paz;
5. Elaboração de acordos comerciais como previstos nos tratados bilaterais, e;
6. Abolir o tráfico de escravos e declarar como crime de pirataria.

Observa-se que a maioria dos pontos de modificação solicitados por José Revenga apontam em direção à construção de uma aliança de defesa comum entre os confederados, explicitado na questão da formação de um contingente militar comum e na solicitação de empréstimo para a compra e manutenção de equipamentos e do contingente. Não obstante, o caráter da defesa comum alimenta inspirações maiores, de um pacto que contemple outros assuntos, principalmente de natureza comercial, em uma espécie de ramificação a partir do núcleo militar. Além disso, as intenções de Revenga possuem características de ampliação da confederação, pois este deixa evidente que o projeto de união aceitará como membros demais Estados que compartilhem da mesma visão da necessidade da atuação conjunta para evitar a guerra – ou, se necessário for, ir a ela.

[Os delegados] têm o poder de admitir à liga americana qualquer potência que queira fazer causa comum com ela. O caso aqui proposto não acontecerá se os aliados da Espanha não se desviarem do caminho da neutralidade, como repetidamente têm oferecido. Mas se acontecer o contrário e eles pretendam assumir algum direito de intervenção em nossos negócios domésticos em prol do Rei Católico, não há dúvida de que os Estados americanos não terão que lutar sozinhos, e com tantas desvantagens quanto o fizeram anteriormente. As operações de algumas potências foram e ainda são tão suspeitas em relação a este país que ainda não devemos confiar cegamente em seus protestos aparentemente sinceros. As atuais manobras e preparações hostis dos franceses nas Antilhas parecem participar desse tipo de duplicidade, ao mesmo tempo que nos garantem em Paris que as intenções daquele Gabinete são inteiramente pacíficas e amigáveis em relação à Colômbia. Se tais manobras e preparativos levarem a um rompimento aberto, a guerra que está para começar envolverá todas as potências de nosso hemisfério e várias da Europa. É, portanto, somente neste caso que vocês estão autorizados a influenciar ativamente o máximo que puderem para aumentar o número de inimigos da Espanha e seus aliados. Posicionados como vão estar nesse ponto central e associados aos representantes dos outros Estados americanos, vocês terão todas as facilidades que quiserem para dar a última mão neste trabalho, se necessário. E os poderes que estão do nosso lado, felizmente, se encontrarão em condições de fazer em poucos dias o que em outras circunstâncias lhes custaria muito tempo e muito trabalho<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup>REVENGA, José. *Ibidem*, pp. 78-79, tradução nossa. No original, “(...) están facultados para admitir en la liga americana a cualquiera potencia que quiera hacer causa común con ella. No llegará el caso que aquí se prevé si los aliados de la España no se desvían de la senda de la neutralidad como lo han ofrecido repetidas veces. Mas si sucede lo contrario y pretenden arrogarse algún derecho de intervención en nuestros negocios domésticos en ayuda del Rey católico, no hay duda que los Estados americanos no tendrán que combatir solos, y con tanta desventaja como lo han hecho anteriormente. Las operaciones de algunas potencias han sido y son todavía tan sospechosas con respecto a este país, que aún no debemos entregarnos a una confianza ciega en sus protestas hechas aparentemente com toda sinceridad. De esta especie de duplicidad parecen participar las maniobras actuales y los preparativos hostiles de los franceses en las Antillas, al mismo tiempo que se nos está asegurando en París que las intenciones de aquel Gabinete son enteramente pacíficas y amistosas con relación a Colombia. Si semejantes maniobras y preparativos vienen a parar en un rompimento abierto, la guerra que va a comenzarse envolverá a

Deste modo, as instruções do governo da Gran Colômbia aos seus delegados no Congresso do Panamá mantêm o objetivo de se buscar criar a defesa comum e consolidar o caráter unionista das intenções originais de Simón Bolívar. A partir das alterações realizadas por José Revenga, passa a surgir uma desconfiança às intenções colombianas, principalmente sobre o comando das forças confederadas.

### 3.8.2 – As instruções do governo peruano e a rachadura na confederação

Antes de entrar nas instruções enviadas pelo governo peruano aos seus delegados no Congresso do Panamá, é preciso apresentar um pouco de contexto histórico para compreender o que levará as divergências futuras entre Peru e Gran Colômbia.

Durante o período de libertação das antigas colônias espanholas, o Peru foi o ponto de encontro entre as campanhas de José de San Martín e Simón Bolívar. De fato, a libertação peruana se deu pelo general argentino, mas por não querer ser responsável pela governança de nenhum dos países aos quais tenha libertado, entrou em um acordo com Bolívar e a este entregou o poder. Todavia, entre a libertação e a passagem de poder, já havia uma disputa entre peruanos e colombianos sobre a cidade portuária de Guayaquil.

Quando a campanha de Bolívar, liderada pelo General Antonio José Sucre, almejava a libertação do departamento de Quito, suas tropas desembarcaram em Guayaquil, visando garantir que toda a região compreendida atualmente como Equador fosse incorporada à Gran Colômbia. Porém, Guayaquil havia se tornado independente da Espanha desde 1820, a partir de uma revolução local e com alguma participação de tropas peruanas. Mas era uma independência muito frágil, sendo um alvo fácil de reconquista por parte das tropas espanholas. Sucre é encarregado de oferecer todo o suporte militar necessário ao governo local de Guayaquil, além de tentar impor a constituição colombiana como um modelo de contrato social a ser seguido pela cidade portuária. Porém, as instruções de Bolívar eram claras: Guayaquil não poderia ser uma zona independente entre a Gran Colômbia e Peru.

Esse governo sabe que Guayaquil não pode ser um Estado independente e soberano; esse governo sabe que a Colômbia não pode e não deve renunciar a seus direitos legítimos, e esse governo finalmente sabe que na América não existe poder humano

---

todas las potencias de nuestro hemisferio y a varias de la Europa. Es, pues, en este solo caso que UU. están autorizados para influir con actividad cuanto puedan en aumentar el número de los enemigos de la España y sus aliados. Colocados como van UU. a estar en un punto tan central y asociados de los Representantes de los demás Estados americanos, tendrán así todas las facilidades que puedan apetecer para dar la última mano a esta obra si fuese necesario. Y las potencias que se pongan de nuestro lado, se hallarán afortunadamente en condición de hacer en pocos días lo que en otras circunstancias debía costarles mucho tiempo y mucho trabajo”.

que possa fazer com que a Colômbia perca um centímetro da integridade de seu território<sup>193</sup>.

Somente em 1822, as tropas lideradas por Sucre derrotam de forma definitiva os espanhóis na atual região equatoriana e Bolívar incorpora Guayaquil ao território da Gran Colômbia<sup>194</sup>. Essa incorporação, todavia, é caracterizada como uma intervenção militar forçada por parte do Libertador<sup>195</sup>

Pelo lado peruano, a posição em relação a Guayaquil era distinta. Já havia uma ligação entre a cidade independente e Lima desde 1803, algo raro dentro do modelo de isolamento imposto pela Espanha às suas colônias. Além disso, San Martín envia Francisco Salazar y Carrillo como o seu representante diplomático para com Guayaquil, em um gesto de reconhecimento da independência local<sup>196</sup>. Posteriormente, já com instalação de Bolívar em Guayaquil e após a negativa de San Martín em se tornar o *ditador* do Peru, o general argentino parte em direção a Guayaquil com alguns navios de guerra e lá aguarda ser recebido por Simón Bolívar para as tratativas em relação ao futuro dos países libertados. Bolívar o recebe entre os dias 26 e 27 de julho de 1822 e selam o destino político de do Peru. Há poucos relatos sobre o que objetivamente foi discutido pelos libertadores em relação a cidade e os motivos pelos quais San Martín não reclamou a independência ou a anexação de Guayaquil ao Peru. A principal hipótese se dá pela quantidade de tropas disponíveis de Bolívar, em número superior as de San Martín, colaborando dessa forma para a aposentadoria do general argentino e sem maiores discussões sobre fronteiras ou da autonomia da cidade portuária. Por fim, a chama *entrevista de Guayaquil* selou a transferência de poder entre San Martín para Simón Bolívar, mas o cenário se tornou mais complexo quando da independência do Alto Peru, onde as relações entre Peru e Gran Colômbia se deterioraram, sendo apontada como uma das possíveis causas para o insucesso do Congresso do Panamá.

Resumidamente, após Simón Bolívar assumir o poder no Peru e consolidar a independência do país, o General Sucre é enviado com suas tropas para o Alto Peru. Após as

---

<sup>193</sup>SALAZAR, Arturo García. *Resumen de historia diplomática del Perú: 1820-1884*. Lima: Talleres gráficos Sanmartín, 1928, p. 24, tradução nossa. No original, “Ese gobierno sabe que Guayaquil no puede ser un estado independiente y soberano; ese gobierno sabe que Colombia no puede ni debe ceder sus legítimos derechos, y ese gobierno sabe en fin que en América no hay un poder humano que pueda hacer perder a Colombia un palmo de la integridad de su territorio”.

<sup>194</sup>ARANA, Marie. *Bolívar: o Libertador da América*. São Paulo: Editora Três Estrelas, 2015; MCFARLANE, Anthony. *War and Independence in Spanish America*. Routledge, 2014.

<sup>195</sup>CUBITT, David J. La Composición Social de una Elite Hispano-americana a la Independencia: Guayaquil en 1820. *Revista de Historia de América*, No. 94, Jul. - Dec., 1982, pp. 7-31.

<sup>196</sup>LIRA, Cristián Guerrero. Simón Bolívar y los conflictos territoriales entre Colombia y Perú, 1820-1829. *Espacio Regional*, Vol. 2, Nº. 7, julio-diciembre 2010, pp. 39-54.

últimas batalhas para a expulsão dos espanhóis, Sucre forma uma assembleia nacional para que os representantes do Alto Peru decidam se gostariam de se tornar um Estado independente ou se iriam continuar incorporados ao Peru. A decisão foi pela independência e que Bolívar igualmente assumisse o poder no novo país, agora chamado Bolívia.

A primeira das três instruções peruanas – único caso entre os países convidados - foram assinadas por Tomás de Heres, ministro das Relações Exteriores do Peru em 15 de maio de 1825<sup>197</sup>. Dentre as suas duas dezenas de artigos, poucas instruções mudam em relação às apresentadas aos delegados da Gran Colômbia. Estão presentes a busca pela união, da criação de uma confederação, do livre comércio, a cidadania e livre circulação de pessoas. Mas, no Artigo 15, surgem as instruções sobre o relacionamento com o Caribe, principalmente com o Haiti, Santo Domingo (República Dominicana) e, por extensão, Porto Rico e Cuba. É ressaltada a importância de se estabelecer quais serão os tipos de relações políticas e comerciais com “(...) aquellas partes de nuestro hemisfério”, uma vez que nenhuma dessas ilhas eram reconhecidas como nações independentes pelos europeus e, igualmente, pelos países das Américas<sup>198</sup>. A linguagem utilizada deixa evidente a existência de uma diferença entre o que era considerado parte integrante do que seriam os Estados Confederados das Américas e o que estaria de fora em um primeiro momento.

As primeiras instruções aos delegados peruanos precisam ser refeitas assim da chegada ao Panamá. Apenas lá que eles são informados de que o governo da Gran Colômbia havia convidado os Estados Unidos, Brasil e Reino Unido para participar do Congresso de 1826. Essas segundas instruções, de acordo com De la Reza<sup>199</sup>, simboliza o início da retirada do Peru do projeto de confederação e é o documento mais importante para se compreender o posicionamento peruano ao longo de todo o Congresso. São oito os pontos modificados ou adicionados nas segundas instruções<sup>200</sup>.

1. Aumentar de três para quatro o número mínimo de países participantes para inaugurar a Assembleia;
2. Posicionamento de abstenção ou um apoio comedido às independências de Cuba e Porto Rico;

---

<sup>197</sup>HERES, Tomás de. Primeras instrucciones del Consejo de Gobierno de Perú a sus delegados. Lima, 15 de Mayo de 1825. In: DE LA REZA, Op. Cit., pp. 53-57.

<sup>198</sup>HERES, Tomás de. Ibidem, p. 55.

<sup>199</sup>DE LA REZA, Gérman. Op. Cit., p. XXV.

<sup>200</sup>UNÁNUE, Hipólito. Segundas instrucciones del consejo de gobierno de Perú a sus delegados. Lima, 18 de febrero de 1826. In: DE LA REZA, Gérman. Op. Cit., pp. 58-61.

3. Não celebrar nenhum acordo comercial que não tenha sido supervisionado pelo Peru;
4. Não conceder nenhum poder em especial para os Estados Unidos e o Brasil;
5. Não reconhecer e não realizar acordo comercial com o Haiti;
6. A participação peruana no projeto de defesa coletiva ocorreria apenas nas ameaças referentes a costa pacífica;
7. Discussão a respeito da fronteira entre Peru e Gran Colômbia deveria ocorrer somente a nível bilateral e em Lima, e;
8. Sujeição dos delegados às decisões majoritárias tomadas no Congresso, desde que com garantias de respeito e obediência as normas e regras estabelecidas.

As terceiras orientações ocorrem com o Congresso já em andamento, quando um dos delegados que representavam o Peru, José Maria Pando, é chamado para regressar a Lima e assume o cargo de Ministro das Relações Exteriores. Logo, as instruções foram elaboradas por ministros distintos e acabam refletindo o posicionamento individual. Pando, por ter participado efetivamente do encontro no Panamá, observou que os posicionamentos peruanos eram divergentes dos propósitos gerais da assembleia, acabou realizando algumas modificações às orientações anteriores e retomando alguns dos pontos principais do propósito da realização do Congresso do Panamá. As diretrizes de Pando reforçam o caráter defensivo da confederação, tecendo uma longa observação sobre as necessidades militares das Américas<sup>201</sup>. É retomada uma discussão sobre os efetivos militares que cada país deveria destinar ao exército confederado, a participação peruana nas forças armadas, a questão da marinha, o combate à pirataria e o fim do tráfico escravagista. São reforçados os pontos sobre atuar com cautela em relação às questões referentes a uma invasão libertadora de Cuba e Porto Rico, havendo necessidade de se buscar algum acordo com as potências estrangeiras e que não gerasse alguma reação por parte da Europa. Em relação ao Haiti, permanecem as orientações constantes nas segundas instruções.

Os principais objetivos de José María Pando são de garantir que se respeitem os limites fronteiriços pré-independência, o firme posicionamento de se realizar um *congresso permanente* que arbitrasse de forma pacífica as controvérsias e que alimentasse a confiança mútua entre os seus membros, se fomentasse uma concepção ideária comum e, por fim, que se estimulasse a todos os países confederados da América a assinar uma cláusula de nação mais

---

<sup>201</sup>PANDO, José Maria. Terceras instrucciones del consejo de gobierno de Perú a sus delegados. Lima, 25 de mayo de 1826. In: DE LA REZA, Gérman. Op. Cit., pp. 62-73.

favorecida no âmbito comercial. Dessa forma, a América Latina poderia fazer frente à Europa, equilibrando as forças militares e comerciais. Como resultado, Pando se afasta das segundas instruções que posicionavam o Peru de forma divergente e com uma atuação limitada dentro do objetivo principal da defesa coletiva continental.

As terceiras instruções peruanas aos seus delegados no Congresso do Panamá representariam um retorno aos objetivos e as intenções originais do país com a assembleia confederada. Esse novo posicionamento levaria Peru e Gran Colômbia ao encontro de interesses e identidades semelhantes, o que poderia levar ao sucesso o ideário de Simón Bolívar. Esses dois países eram a base ao qual se sustentava todo o projeto confederativo. Por mais que o projeto inicial contemplasse do México a Buenos Aires, supunha-se que por serem nações libertadas e governadas por um mesmo líder, haveria uma harmonia de seus interesses e uma única identidade. No entanto, pela necessidade de dividir o poder com os *caudillos* locais e de celebrar o espírito republicano ao adotar um modelo de assembleia constituinte, os interesses dos núcleos políticos de cada país se sobrepuseram ao projeto de Bolívar. Por conta dessa divisão ocorrem essas divergências nas diretivas entre Peru e Gran Colômbia. As segundas instruções de Hipólito Unánue exerceram uma influência importante no comportamento da delegação peruana, ocorrendo hostilidades nas relações com os colombianos. A tentativa de Pando em regressar aos objetivos primários e de reatar as boas práticas diplomáticas poderia ter mudado o rumo do Congresso do Panamá, desde que as terceiras instruções tivessem chegado a tempo no Panamá, o que não ocorreu<sup>202</sup>.

### 3.8.3 – As instruções do México e Centroamerica

As instruções do México são escritas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Lucas Alamán, em 1826<sup>203</sup>. No documento, Alamán divide as instruções em duas: de bases gerais para o Congresso do Panamá e as instruções *peculiares* relativas à Assembleia. A primeira parte do documento é composto por seis artigos e estão ligados aos pontos bases do tratado bilateral entre o México e a Gran Colômbia. Dentre os artigos, destacam-se os referentes a buscar uma forma republicana de poder (Art. 3) e ao que deixa evidente a busca por uma defesa comum dos países-membros contra qualquer ameaça estrangeira, além de “...formar también los

---

<sup>202</sup>DE LA REZA, Gérman. Op. Cit., p. XXVIII.

<sup>203</sup>ALAMÁN, Lucas. Bases para las instrucciones del gobierno de México a sus delegados. México, marzo de 1826. In: DE LA REZA, Gérman (Org.). Op. Cit., pp. 85-92.

presupuestos generales, señalar los contingentes, y designar los demás medios más propios para llenar estos objetos”<sup>204</sup>.

A segunda parte das instruções, mais longa e explicativa, apresenta no seu sétimo ponto, a possibilidade da planejada confederação em contrair alianças militares com potências europeias, desde que salvaguardados os interesses dos países americanos<sup>205</sup>. Essas instruções entram em procedimentos operacionais, indo desde uma preocupação com o local de realização e o período, levantando outras preocupações sobre os relacionamentos com os demais representantes diplomáticos. Ao receberem as instruções de Alamán, os delegados mexicanos José Michelena e José Domínguez respondem levantando uma série de dezoito perguntas para maiores esclarecimentos<sup>206</sup>. Dentre as perguntas, uma delas (Pergunta 7) questiona se, havendo um exército confederado comum, este será subordinado e comandado por quem; se será apenas defensiva ou se será ofensiva (Pergunta 8); se se deveria aceitar Brasil, Estados Unidos e Santo Domingo como membros (Pergunta 9) e; o posicionamento em relação as independências de Cuba e Porto Rico (Pergunta 12). Porém, dentre todas as perguntas levantadas pelos delegados mexicanos, a mais relevante é a pergunta 10. Nela, o questionamento se deve ao modelo de organização da futura confederação. Afinal, se o intuito é que fosse um local permanente de união, liga e confederação, visando a solução pacífica das controvérsias e a mediação de conflitos dentro das Américas, e que conta com uma força militar considerável, se deveria ser reconhecido um Poder Executivo perpétuo ou um Chefe Militar Supremo?

Lucas Alamán responde as indagações de seus delegados. Sobre a pergunta 7, as orientações eram de que o comando das forças confederadas ficariam subordinadas ao governo onde as tropas se fizessem presentes; sobre a pergunta 8, a aliança militar comum será tanto defensiva quanto ofensiva, condicionando o caráter ofensivo a um acordo dentre os países-membros; sobre a pergunta 9, as potências estrangeiras mencionadas poderiam fazer parte, sim, da assembleia e, não somente, poderiam ingressar na aliança militar tanto de aspecto defensivo quanto ofensivo, e; na pergunta 12, apenas responde afirmamente, sem comentários. Em relação a pergunta 10, afirma Alamán:

Que os Ministros do Governo sejam recebidos em que o Poder Executivo seja perpétuo, ou um Chefe militar o tenha com essa qualidade; mas isso deve ser

---

<sup>204</sup>Ibidem, p. 85.

<sup>205</sup>Ibidem, p. 86. “7ª Señalar en general las reglas en caso de necesidad o conveniencia para establecer alianzas ofensivas y defensivas con las naciones de Europa o com alguna de ellas salvando los intereses generales del continente”.

<sup>206</sup>DOMÍNGUEZ, José; MICHELENA, José. Solicitud de aclaración de las instrucciones al gobierno de México. México, 9 de marzo de 1826. In: DE LA REZA, Gérman (Org.). Op. Cit., pp. 93-94.

solicitado e em qualquer caso será promovido pelos Ministros Plenipotenciários mexicanos na Assembleia, que em nenhum dos Estados Confederados uma ou mais pessoas estejam encarregadas perpetuamente no comando do Poder Executivo<sup>207</sup>.

O posicionamento de Alamán demonstra uma preocupação anterior do governo mexicano da possibilidade de Simón Bolívar em assumir o papel de Chefe Supremo seja do executivo da proposta confederação ou das forças armadas confederadas. A resposta do ministro possibilitaria que o Libertador assumisse esse papel, mas haveria a necessidade de que qualquer que fosse o nome, este deveria ser submetido a avaliação dos ministros plenipotenciários e não poderia ocupar o cargo indefinidamente. Essas medidas de contenção demonstram que o México desconfiava de qual seria a real intenção por parte de Bolívar em se criar uma confederação nesses moldes. Por fim, cabe mencionar que ao longo de todo o processo de preparação e no início dos encontros do Congresso do Panamá, o governo mexicano sempre buscou alterar o local dos encontros e levar as discussões para o território daquele país, o que ocorrerá posteriormente, no Congresso de Tacubaya.

As instruções para os delegados das Repúblicas de Centroamérica necessitam de um pouco de contextualização histórica. A Centroamérica foi duplamente colonizada. Primeiro, pela Espanha; em seguida, ao ser integrante do império do México. Depois de garantir a sua independência, houve a possibilidade aventada de se tornar parte integrante dos Estados Unidos da América. Essa dependência com os norte-americanos se deu de forma rápida e aprofundada<sup>208</sup>. Foram firmados tratados e acordos comerciais bilaterais, onde já havia a ideia de se abrir um canal marítimo na região, ligando os oceanos Atlântico e Pacífico. Essa aproximação entre a Centroamérica com os Estados Unidos e as disputas sobre territórios ao sul do México, criaram instabilidades nas relações entre os dois países. Sendo assim, as instruções das Repúblicas de Centroamérica para com o Congresso do Panamá foram balanceadas levando o contexto de aproximação com os Estados Unidos e dos atritos com o México.

---

<sup>207</sup>ALAMÁN, Lucas. Respuesta del gobierno de México a la solicitud de aclaraciones. México, 9 de marzo de 1826. In: DE LA REZA, Gérman (Org.). Op. Cit., p. 96. No original: “Que se reciban los Ministros del Gobierno en que el Poder Ejecutivo sea perpetuo, o lo tenga con esta calidad un Jefe militar; pero que se deben pedir y en todo caso promoverán los Ministros Plenipotenciarios mexicanos en la Asamblea, que en ninguno de los Estados confederados se encargue perpetuamente del Poder Ejecutivo a una o más personas”.

<sup>208</sup>Na década de 1850, William Walker, um cidadão dos Estados Unidos e conhecido filibusteiro, invadiu parte do México e a Nicarágua. No segundo país, Walker chegou a se tornar presidente. Para maiores informações: SCROGGS, William O. *Filibusters and Financiers; the story of William Walker and his associates*. New York: The Macmillan Company, 1916.

As instruções foram assinadas por José Francisco Córdova em dezembro de 1825<sup>209</sup>. O documento possui oito artigos e cada um deles possui incisos. Nessas instruções, chama a atenção que um dos objetivos seria de garantir que a futura sede da Assembleia dos Estados Americanos fosse sediada na Centroamérica; firmar um acordo de defesa comum nos moldes do tratado assinado com a Gran Colômbia; buscar uma aliança militar estratégica com alguma potência estrangeira – o Reino Unido, preferencialmente; aportar recursos financeiros e humanos para um exército e uma marinha confederada; apoiar a emancipação política de Cuba e Porto Rico; tornar efetiva a Doutrina Monroe por parte dos Estados Unidos; tonar o princípio jurídico do *uti possidetis* para a demarcação dos territórios, tendo como parâmetro o período anterior às guerras de independência e; decretar a paz em todo o continente por um período de 15 anos. Destaca-se o artigo 2. O seu inciso de número 24 diz respeito ao Brasil onde, desde já, o governo de Centroamérica quer estabelecer relações entre a confederação e o Império brasileiro. Nesse mesmo artigo, tem-se como objetivo buscar a criação e consolidação dos Direitos de Gentes.

Diferentemente das demais instruções analisadas, a Centroamérica instrui os seus delegados a convidar o Haiti para ser integrante da confederação ou estipular as relações com este país. Este é um diferencial importante, pois, como destacado por De la Reza<sup>210</sup>, a República de Centroamérica foi o único país a advogar favoravelmente em manter boas relações com o Haiti, chegando a considerar a inclusão da antiga colônia francesa e aliada da libertação dos países da América Hispânica na futura confederação de Estados Americanos. Com este diferencial importante, além da mudança de sede da assembleia, as instruções aos delegados que representariam o país no Congresso do Panamá não se diferenciavam substancialmente às orientações enviadas pelo governo da Gran Colômbia.

### 3.9 - Percepções de Brasil e Estados Unidos para a América e o Congresso do Panamá

#### 3.9.1 – Estratégia brasileira para o seu entorno e a desconfiança mútua com Buenos Aires

Desde a independência do Brasil, o ideário da política externa do país para com os seus vizinhos da América Hispânica era de aproximação. A este ideal destaca-se o empenho pessoal do chanceler José Bonifácio. O Patriarca da Independência compartilhava o sentimento de união das Américas, baseado na defesa comum e na criação das boas práticas internacionais,

---

<sup>209</sup>CÓRDOVA, José Francisco. Instrucciones del Congreso Federal de la República de Centroamérica a sus delegados. Guatemala, 17 de diciembre de 1825. In: DE LA REZA, Germán (Org.). Op. Cit., pp. 97-103.

<sup>210</sup>DE LA REZA, Germán (Org.). Op. Cit., p. XXXIV.

principalmente na área comercial<sup>211</sup>. A princípio, os países da América do Sul eram vistos como aliados eternos, surgindo até a possibilidade de se criar uma Liga Americana<sup>212</sup>.

As movimentações da diplomacia brasileira com o seu entorno estratégico antecedem até mesmo a independência do Brasil. Segundo Aleixo<sup>213</sup>, desde a Revolução Republicana de Pernambuco – ou Revolução dos Padres de 1817 -, alguns de seus partícipes mais ilustres como Antônio Gonçalves da Cruz, mais conhecido como Cruz Cabugá, diplomata e representante brasileiro nos Estados Unidos, tinha como princípio a cooperação entre o Brasil e os demais países americanos. José Ignácio de Abreu e Lima, outro partícipe ilustre da revolução pernambucana, após a repressão violenta coordenada pela Corte do Rio de Janeiro, vai lutar ao lado de Simón Bolívar, chegando a receber a patente de General. Entre 1819 e 1822, no fim do período colonial do Brasil e em sua transição para o Império, o Ministério dos Negócios Estrangeiros recebia comunicações de diplomatas e militares sobre a importância de se criar uma Liga Americana cuja principal função seria garantir a integridade do território brasileiro frente a qualquer ameaça externa provinda da Europa. Não somente, ainda como integrante do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, foi proposto pelo Brasil às nações vizinhas um acordo de Confederação e Mútua Garantia de Independência, cujo teor era sobre a necessidade de se constituir uma aliança contra qualquer agressão externa.

A partir das orientações de Cruz Cabugá, Hipólito José da Costa, representante brasileiro no Reino Unido, se encontrou em Londres com José Rafael Ravenga, diplomata que representava a Grã-Colômbia. O principal objetivo desse encontro, como expressado na carta de Hipólito para José Bonifácio<sup>214</sup> de 29 de maio de 1823, era descobrir quais eram os sentimentos da Grã-Colômbia com o Brasil. De acordo com o que foi reportado, a Grã-Colômbia desejava, sim, constituir aliança com o Império brasileiro e que Ravenga se dispunha como interlocutor para esse assunto. Em 8 de julho de 1823, no segundo encontro entre os representantes sul-americanos<sup>215</sup>, Ravenga reafirma a importância do Brasil nos planos de se criar uma liga dos novos Estados Americanos. Liga esta que teria como causa comum a guerra contra Espanha e Portugal, e na interrupção do comércio com as potências que não reconhecessem a independência das Américas. A partir de uma possível concordância por parte

---

<sup>211</sup>CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008, p. 42.

<sup>212</sup>DOS ANJOS, João Alfredo. *José Bonifácio, o primeiro Chanceler do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 104.

<sup>213</sup>ALEIXO, José Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictônico do Panamá. *Rev. bras. polít. int.* V.43, Nº. 2, dez, 2000, pp. 170-191.

<sup>214</sup>MRE. *Arquivo diplomático da independência - Volume I: Grã-Bretanha*. Brasília: FUNAG, 2018, p. 262.

<sup>215</sup>Ibidem, pp. 281 – 282.

do Brasil em ingressar nessa liga, Hipólito divaga sobre a importância que o país teria nela. Para Hipólito, essa liga deveria ser estabelecida no Rio de Janeiro, tendo a mesma preponderância que o Congresso de Viena e o Brasil exerceria a suprema liderança de toda a América Meridional.

A simpatia por parte do governo brasileiro com o ideal de se realizar uma aproximação estratégica com os seus vizinhos é manifestada explicitamente por José Bonifácio. O chanceler brasileiro compartilhava da visão de que o Brasil corria risco perante os países às potências europeias e que o posicionamento ideal para mitigar quaisquer tentativas de interferência externa seria através de uma concertação política dentre os países americanos. Bonifácio, em carta para seu Bernardino Rivadavia, evidencia que o posicionamento pessoal do Imperador D. Pedro I não era outro senão de que o Brasil deveria adotar o sistema americano, pois “(...) convencido de que os interesses de todos os Governos da América, sejam quais forem, devem se considerar homogêneos, e derivados todos do mesmo princípio, ou seja: uma justa e firme repulsa contra as imperiosas pretensões da Europa”<sup>216</sup>. Por fim, o Patriarca da Independência brasileira observa que somente com uma força de dissuasão defensiva e ofensiva poderia garantir a soberania do país.

O sentido comum, a política, a razão que nela se baseia, e a crítica situação da América nos estão dizendo, e ensinando a quantos temos ouvidos para ouvir e olhos para ver, que uma liga defensiva e ofensiva de quantos Estados ocupam este vastíssimo continente, é necessária para que todos e cada um deles possa conservar intactas sua liberdade e independência profundamente ameaçadas pelas irritantes pretensões da Europa<sup>217</sup>

Apenas em 1825, agora com a formalização do Congresso do Panamá, ocorrerá uma nova movimentação na política externa brasileira em relação ao projeto de união das Américas. O Brasil aceita o convite da Gran-Colômbia em participar do congresso, indicando Teodoro José Biancardi como o seu ministro plenipotenciário. O aceite ocorre a partir de um pensamento estratégico onde, conjuntamente com os Estados Unidos da América, o Brasil exerceria um papel de contensão nos ânimos exaltados entre os países da América Hispânica e o Reino da Espanha, garantindo que o Congresso do Panamá não se tornasse uma apenas provocação às potências europeias<sup>218</sup>.

Apesar do posicionamento favorável para com o Congresso do Panamá, o ministro Biancardi jamais chegaria à assembleia. Oficialmente, atribui-se a motivos pessoais o seu

<sup>216</sup>ALEIXO, José Brandi. Op. Cit., p. 175.

<sup>217</sup>Ibidem, pp. 174-175.

<sup>218</sup>SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

regresso ao Rio de Janeiro quando o enviado brasileiro se encontrava já a caminho do Panamá. Existem diversas hipóteses para esse recuo por parte do império brasileiro<sup>219</sup>, porém, uma das preposições que seriam discutidas que dificultaria a plena participação do país residia no compromisso do fim do regime escravagista nas Américas. O fim da escravidão não era uma pauta aceitável para o governo brasileiro, sendo a sua base econômica e responsável pelo apoio das elites com o núcleo político imperial do Brasil. A questão escravagista foi responsável não apenas por afastar o Brasil dos princípios iluministas, mas, igualmente, das repúblicas da América Hispânica. Ricupero avança nesse argumento e, compartilhando da observação de Joaquim Nabuco, atribui a resistência do Império na manutenção da escravidão como responsável pelo desencanto e pelo fim da carreira política de José Bonifácio<sup>220</sup>.

Uma outra razão para a desistência brasileira é igualmente responsável pela não adesão das Províncias Unidas do Rio da Prata ao projeto de união de Bolívar. No caso, o conflito entre ambos pelo controle da região da Cisplatina. A disputa pelo que é hoje o Uruguai criou uma desconfiança mútua sobre os planos de união de Bolívar: o Brasil considerava uma ameaça a entrada de Buenos Aires na confederação, uma vez que um exército de característica ofensiva poderia sustentar uma aliança em prol de um país da América Hispânica. Portanto, havia um temor fundamentado em cima da identidade hispânica e republicana do projeto bolivariano, cuja ação militar poria em risco às características de organização política do Império. Pelo lado das Províncias Unidas do Rio da Prata, havia esse pensamento estratégico, mas um receio sobre a possibilidade de estar sob o comando supremo de Simón Bolívar. O temor de se tornar dependente das decisões do Libertador, o convite feito por Santander para a participação do Brasil no Congresso do Panamá e uma intensa campanha contrária a partir da imprensa local foram fundamentais para a não adesão de Buenos Aires ao projeto de união.

### 3.9.2 - Os Estados Unidos, o Caribe e o futuro pan-americanismo

A questão ambígua e conturbada entre os países da América Latina e do Caribe deriva diretamente do relacionamento entre os latinos com os Estados Unidos. Enquanto os latino-americanos lutavam pela sua independência e enfrentavam a Espanha em batalhas militares sangrentas, os norte-americanos já desfrutavam de sua liberdade, construía a sua nação e

---

<sup>219</sup>Villafañe G. Santos resume a ausência em quatro versões: 1) apenas por ter recebido ordens de retornar ao Rio de Janeiro quando realizou uma escala na Bahia; 2) a versão oficial de que ocorreu algum problema pessoal; 3) a ausência de Buenos Aires, a possibilidade de apoio ao sistema republicano de governo e as dificuldades logísticas de se chegar ao Panamá, e; 4) era apenas um gesto simbólico para os seus vizinhos, não havendo uma real intenção em participar. SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. Op. Cit., p. 82.

<sup>220</sup>RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção no Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

estruturavam as suas instituições políticas. Esperava-se que os Estados Unidos seriam um importante aliado estratégico contra os espanhóis, criando uma barreira de contenção ao envio de tropas da Europa para as Américas ou, se necessário, realizando uma intervenção militar direta. Essa percepção nasce pelo histórico semelhante do processo emancipatório, se desenvolve através da influência ideológica da revolução americana nos Libertadores da América e se consolida a partir de 1823 com a Doutrina Monroe. Porém, os Estados Unidos permaneceram neutros ao longo de todo o período e interferiram na questão do Caribe.

Em relação a Cuba e Porto Rico, os Estados Unidos viam as ilhas como uma questão de segurança nacional. A Espanha já estava fragilizada com as guerras em suas antigas colônias, o que acabava tornando as duas ilhas pontos estratégicos para uma possível interferência de outras potências. Esse ponto era crucial para a administração do presidente Monroe, levando o seu secretário de Estado John Quincy Adams a buscar apoio do Reino Unido e da Rússia com o objetivo de evitar que as ilhas caíssem nas mãos de outra potência europeia que não a Espanha<sup>221</sup>. Além disso, caso Cuba e Porto Rico conseguissem a sua emancipação política, haveria a possibilidade de se tornarem membros da aliança confederada. Em outras palavras, os Estados Unidos correriam o risco de terem dois países vizinhos com acesso às forças armadas confederadas com caráter ofensivo e defensivo como proposto por Bolívar<sup>222</sup>.

A partir dessa visão de seu entorno estratégico, as orientações do governo dos Estados Unidos para com o Congresso do Panamá era garantir que não ocorresse a intervenção dos países da América Hispânica em Cuba e Porto Rico, mudando o foco das discussões principais para a agenda comercial. Não obstante, havia uma diretriz de informar aos países que desejavam formar a confederação de que, caso adotassem um comportamento agressivo que levasse a reação por parte da Espanha ou de qualquer outra potência europeia, os Estados Unidos iriam permanecer com a sua postura de neutralidade e ignorariam o pressuposto de defesa hemisférica de sua Doutrina Monroe<sup>223</sup>.

Em relação ao Haiti, a postura dos Estados Unidos não se resumia apenas a uma razão de defesa: havia o receio de que a revolução haitiana influenciasse e levasse a um movimento de emancipação dos escravos no Sul do país. Adicionalmente, Cuba, Porto Rico e Santo Domingo (República Dominicana), permaneciam com uma cultura econômica de exploração

---

<sup>221</sup>ALEIXO, José Carlos Brandi. Visão e atuação internacional de Simón Bolívar. *Revista de Inf. Legislativa*, v. 20, nº 80, out/dez, 1983, pp. 25-52.

<sup>222</sup>SANDERS, Ralph. Congressional Reaction in the United States to the Panama Congress of 1826. *The Americas*, vol. 11, nº 02, 1954, pp. 141-154.

<sup>223</sup>Ibidem.

escravagista. Com isso, existia uma preocupação que, caso o Congresso do Panamá resolvesse que era necessário libertar esses países e acabasse insuflando uma revolta, somado ao impacto causado pela revolução haitiana, haveria a possibilidade de ocorrer algo semelhante em território norte-americano. No Congresso dos Estados Unidos, os representantes sulistas possuíam uma retórica totalmente contrária a qualquer reconhecimento de independência do Haiti, condenavam as guerras de libertação da América Hispânica e apenas a possibilidade de que esses dois fatores pudessem influenciar na questão escravagista no Sul do país, já era suficiente para classificar tais questões como de segurança nacional.

Para esses líderes sulistas, o Congresso do Panamá seria o agitador da revolta de escravos em todo o hemisfério. Os excessos da revolta haitiana evocaram cenas macabras na mente desses homens. A conclusão deles foi que os Estados Unidos nunca deveriam participar de qualquer conferência que promova tais intenções, para não mencionar o contínuo não reconhecimento da independência do Haiti<sup>224</sup>.

Além das questões sobre os riscos que o governo norte-americano via da possibilidade da criação e consolidação de um exército coletivo nas Américas, havia desde os debates no Congresso dos Estados Unidos de transformar o projeto de Bolívar em uma iniciativa panamericana, de forma que a prioridade das discussões deixasse de ser militar e transformasse em comercial. Não somente, as futuras discussões deveriam ser levadas a partir de Washington. Essa mudança nas discussões atenderia por completo os interesses dos Estados Unidos com a região, pois manteria a sua neutralidade sem causar riscos em seu relacionamento com as potências europeias e tornariam os norte-americanos os principais mediadores das pautas de debate no hemisfério americano.

Essa percepção de uma agenda de neutralidade e com o foco comercial é repetidamente debatida nas sessões do Congresso dos Estados Unidos<sup>225</sup>, que relutava contra quaisquer argumentos vindos da presidência e da Secretaria de Estado a favor da inclusão do país em todas as discussões propostas no Congresso do Panamá, principalmente as de caráter militar. Portanto, a partir das discussões congressuais, ficou definida a necessidade de que o protagonismo das iniciativas de aproximação fosse do e para os Estados Unidos, o que será caracterizado após o Congresso do Panamá de 1826 como pan-americanismo.

---

<sup>224</sup>SANDERS, Ralph. Op. Cit., p. 152, tradução nossa. No original, “To such Southern leaders, the Panama Congress was to be the agitator of slave revolt throughout the entire hemisphere. The excesses of the Haitian revolt conjured macabre scenes in the minds of these men. Their conclusion was that the United States must never participate in any conference which fostered such intentions, not to mention continued non-recognition of the independence of Haiti”.

<sup>225</sup>U.S. CONGRESS. *The Congress of Panama of 1826, at Panama: and subsequent movements toward a Conference of American Nations*. International American Conference: Reports of Committees and Discussions Thereon. Vol. IV, Historical Appendix. Washington: Government Printing Office, 1890.

## Conclusão

A busca por iniciativa de união por parte dos países da América Hispânica possui um núcleo claro: a criação de uma união *perpétua* a partir da defesa comum dos novos países livres da América contra agressões de potências europeias. Esse espírito de garantia da liberdade e da soberania levou a busca pela construção de uma pauta comum de discussões, que foi expandindo para demais áreas e abrangendo, inclusive, a possibilidade da inclusão do direito de cidadania aos povos americanos, algo único à época e visto como avançado até nas mais contemporâneas teorias de processos de integração regional.

Se faz presente no Congresso do Panamá de 1826 uma complexa construção política que leva em consideração a necessidade de se contar com um organismo permanente, com sede e representação política própria, que fomentasse o diálogo, mediasse conflitos e criasse o ambiente necessário para a confiança mútua entre seus pares. Debaxo de um poder executivo e controlado por uma assembleia formada por delegados dos países-membros, mas que necessitava de aprovação das assembleias nacionais, encaixam o projeto de confederação dentro dos padrões buscados para se caracterizar a existência de uma organização política comunitária.

Independentemente dos resultados do Congresso do Panamá, que não obteve sucesso na consolidação das suas principais pautas de discussão, não impedem e não refutam que o projeto de Simón Bolívar possuía uma complexidade e abrangência superior a apenas uma aliança militar clássica. A inovação, a profundidade e o interesse dos países em criar pautas de discussões que apontavam para um caminho de união permanente tornou-se parte da identidade política da América Latina ao ponto de mesmo com a ausência de sucesso em seus propósitos, continuaram a ser perseguidos através de distintas iniciativas.

## Capítulo 4 – União, defesa e fragmentação: os acordos após o Congresso do Panamá de 1826

Após o Congresso do Panamá de 1826, diversas conferências foram realizadas visando alcançar os objetivos estipulados no Istmo e idealizadas por Simón Bolívar. As iniciativas subsequentes geralmente foram instaladas para responder aos conflitos que ocorriam com e entre as partes interessadas. Em momentos de maior afastamento regional e aproximação com potências estrangeiras, as instabilidades geradas acabavam por inaugurar novas iniciativas regionais voltadas para a defesa comum e a constituição de uma confederação perpétua na América Latina. Até as assembleias panamericanas do final do século XIX, a tônica do relacionamento regional serão esses assuntos. Foram cinco os encontros ao longo do século após o congresso de 1826 que seguiram um mesmo padrão, o que forma o ciclo confederativo. Cada um desses obtém como resultado tratados de defesa comum e de união e liga perpétua que criariam uma normatização onde, havendo interesse dos países da América Latina que não estavam participando da conferência, poderiam ingressar ao concordar com as condições. No quadro abaixo (Quadro 2), são sintetizadas as conferências, as motivações, os participantes e os resultados obtidos na forma de tratados.

Quadro 2: As conferências do ciclo confederativo

Conferência	Motivação	Participantes	Resultado
<b>Panamá e Tacubaya (1826)</b>	Garantia da independência e defesa contra iniciativas de reconquista	Centroamérica, Gran Colômbia, Peru e México	Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua
<b>Lima I (1847)</b>	Tentativa de reconquista espanhola no Equador e Peru	Bolívia, Chile, Equador, Peru e Nova Granada	Tratado de Confederação
<b>Santiago (1856)</b>	Invasão flibusteira na Nicarágua e acordo entre Estados Unidos e Equador	Chile, Equador e Peru	Tratado Continental
<b>Washington (1856)</b>	Invasão flibusteira na Nicarágua	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nova Granada, Peru e Venezuela	Tratado de Aliança e Confederação
<b>Lima II (1864 – 65)</b>	Guerra Hispano-Americana e intervenções francesas na América Latina	Bolívia, Colômbia, Chile, El Salvador, Equador, Peru e Venezuela	Tratado de Conservação da Paz entre os Estados da América

Fonte: Elaboração própria

Os tratados elaborados ao final de cada conferência possuem características em comum e corroboram a escolha do modelo idealizado por Bolívar: transformar o espaço latino-americano em uma união cujo núcleo seriam os assuntos de defesa comum contra eventuais ameaças externas ao continente, construindo a identidade regional. São comuns os seguintes pontos:

1. A defesa comum da região contra uma ameaça externa, tanto de caráter defensivo quanto ofensivo;
2. União na forma de confederação de Estados americanos;
3. Arbitragem e mediação para a solução pacífica das controvérsias e construção de confiança mútua, e;
4. A criação de uma organização política para fins de ordenamento, coordenação e normatização entre os Estados americanos, de caráter intergovernamental a partir da designação de delegados plenipotenciários que formariam uma assembleia confederativa.

Posteriormente ao ciclo confederativo, as iniciativas que eram regionalizadas a partir e para a América Hispânica, passam a tomar contornos continentais. A maior participação dos Estados Unidos modificou a pauta dos encontros, que passaram a incluí-los – até mesmo na forma de organizadores –, iniciando uma transição tanto no conteúdo quanto na forma. Em outras palavras, a pauta prioritária em defesa passa a ser substituída pelo comércio e, conseqüentemente, finda o objetivo em constituir uma liga confederativa perpétua. É o ciclo hemisférico, que vai se iniciar ao final do século XIX com os encontros pan-americanos, que se estende até a metade do século XX e se materializa com a criação das primeiras organizações internacionais das Américas. Esse novo ciclo será um dos fatores que levam às iniciativas sub-regionais, começando pelo Pacto do ABC, que tomarão contornos mais aprofundados no século XX.

#### 4.1 – O legado do Congresso do Panamá e o encontro em Tacubaya

Em 15 de julho de 1826 é assinado o Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua<sup>226</sup> entre as repúblicas da Gran Colômbia, Peru, Centroamérica e México. Esse documento possui 31 artigos e mais um artigo adicional, versando sobre a quase totalidade dos tópicos mencionados e perseguidos nos acordos bilaterais prévios entre os países-membros. Portanto,

---

<sup>226</sup>Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos. Panamá, 15 de julio de 1826. In: DE LA REZA, Germán (Org.). *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2010, pp. 209-217.

nos resultados obtidos ao final do encontro no Panamá em 1826, os colombianos são amplamente favorecidos ao terem as suas demandas atendidas em quase a sua totalidade. Os artigos desse tratado atêm-se praticamente apenas na questão da defesa coletiva da região, fixando as responsabilidades, deveres e direitos de cada signatário. Os demais assuntos, tratados de forma tangencial no documento, serão vistos como consequências do desdobramento do aspecto defensivo comum. Se fazem presentes o compromisso de mútua defesa da soberania (Art. 2), ação coletiva em caso de ataque de potência estrangeira (Art. 3) e a livre-circulação das tropas pelo território confederado (Art. 4). As demais questões exclusivas de defesa versam sobre comando das tropas, deserção e o combate a atuação de piratas.

No entanto, as questões militares seriam igualmente responsáveis pela abordagem de outros assuntos, mesmo que tratados de forma marginal e subordinadas a essa pauta. No Artigo 10, os países-membros são proibidos de assinar com as potências externas acordos de paz e de reconhecimento de sua independência de forma unilateral. No artigo seguinte, são estipuladas as assembleias gerais que deveriam ocorrer anualmente em tempos de consolidação e de guerra, e de forma bianual em períodos de paz. Além disso, as assembleias gerais seriam realizadas com os ministros plenipotenciários. No Artigo 13, está descrito o caráter de mediação por parte da futura assembleia, buscando a paz e a solução pacífica das controvérsias – entre os membros e com qualquer potência externa -, além de garantir o cumprimento dos acordos coletivos firmados. O Artigo 14 evidencia o caráter regional da futura assembleia: estão proibidos os acordos ou alianças com países não-membros da confederação de forma unilateral, salvo com autorização por parte da assembleia. Porém, o artigo seguinte abre uma brecha para a realização desses acordos caso algum país confederado busque uma aliança estratégica internamente, mas que tenha essa ajuda negada. Apenas dessa forma a república proponente estará autorizada a firmar acordos com potências de fora da confederação. No Artigo 16, consta que os membros que não respeitarem as decisões tomadas pela assembleia serão retirados da confederação e apenas serão readmitidos por unanimidade de votos. Dentre os artigos restantes, destacam-se os artigos 23 e 24. Nesses dois pontos, o tratado versa sobre o Direito das Gentes ou da cidadania. Estariam garantidos os mesmos direitos para qualquer indivíduo pertencente a qualquer Estado-membro, seja ele natural ou não do país no qual resida, independentemente de ter prestado juramento e fidelidade à pátria que decidiu adotar.

Art. 24. Se um cidadão ou cidadãos de uma república aliada preferir permanecer no território de outra, sempre preservando o caráter de cidadão do país de seu nascimento ou adoção, esse cidadão ou cidadãos também gozarão - de qualquer território das Partes Contratantes em que residam - de todos os direitos e prerrogativas dos nativos do país no que diz respeito à administração da justiça e à proteção correspondente de

suas pessoas, bens e propriedades; e, conseqüentemente, não serão proibidos, sob qualquer pretexto, de exercer a sua profissão ou ocupação, ou de dispor dos seus bens, móveis ou imóveis, como entenderem, em qualquer caso, sujeitos aos encargos e leis às quais podem estar os nativos do território em que se encontram<sup>227</sup>.

Outro acordo firmado esmiuçava os compromissos dos Estados-membros com o futuro exército confederado<sup>228</sup> e é constituído de 24 artigos. Nele, estão previstos : a formação de um contingente de 60 mil homens, divididos proporcionalmente à população de cada país-membro; a divisão entre cavalaria e infantaria (Art. 1); a destinação de 200 mil pesos de cada país confederado para algum membro que seja invadido por uma potência estrangeira (Art. 3); os gastos de manutenção das tropas ficarão sob responsabilidade de seus governos de origem (Arts. 6 e 7); a substituição das baixas por nacionais do país onde as tropas estiverem estacionadas (Art. 8); a indicação de um comandante por signatário para uma Comissão Diretiva tanto para o exército quanto para a marinha (Art. 13, 14 e 15); e, por fim, que todo país que deseje ingressar na confederação estará obrigado a contribuir com o contingente militar previsto nesse tratado (Art. 22). Por fim, um outro documento complementar é assinado, onde é expandido o Artigo 2 deste documento, mas apenas se refere às questões de distribuição dos 60 mil homens pelo exército na região, da marinha e demais pontos de logística militar<sup>229</sup>.

Esses três documentos são os principais resultados obtidos no Congresso do Panamá de 1826. Um quarto documento foi aprovado, cujo objetivo era a transferência do encontro do Panamá para Tacubaya, no México. A principal razão dessa transferência não se deu a motivos políticos, brigas ou discordâncias sobre os objetivos que cada delegação possuía. A transferência ocorreu por motivos sanitários: o Panamá não possuía a infraestrutura necessária para receber as delegações, que sofriam com o clima da região e dos diversos problemas de insalubridade. A escolha pelo México se deu por três motivos: (1) pressão por parte dos delegados mexicanos;(2) o aumento considerável do efetivo militar por parte do México no

---

<sup>227</sup>Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 215, tradução nossa. No original: “Art. 24. Si un ciudadano o ciudadanos de una República aliada prefiriesen permanecer en el territorio de otra, conservando siempre el carácter de ciudadano del país de su nacimiento o de su adopción, dicho ciudadano o ciudadanos gozarán igualmente en cualquier territorio de las Partes Contratantes en que la residan de todos los derechos y prerrogativas de naturales del país en cuanto se refiere a la administración de justicia y a la protección correspondiente a sus personas, bienes y propiedades; y, por consiguiente, no les será prohibido, bajo pretexto alguno, el ejercicio de su profesión u ocupación, ni el disponer entre vivos o por última voluntad, de sus bienes, muebles o inmuebles, como mejor les parezca, sujetándose en todo caso a las cargas y leyes a que lo estuvieren los naturales del territorio en que se hallaren”.

<sup>228</sup>Convención de Contingentes entre las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos. Panamá, 15 de julio de 1826. In: DE LA REZA, Gérman (Org.). Op. Cit., pp. 220-225.

<sup>229</sup>Concierto a que se refiere el Artículo 2 de la Convención de Contingentes de esta fecha, celebrado entre las Repúblicas de Colombia, Centroamérica, Perú y Estados Unidos Mexicanos (Reservado). Panamá, 15 de julio de 1826. In: DE LA REZA, Gérman (Org.). Op. Cit., pp. 226-230.

projeto do exército confederativo; e (3) a busca por um local fora dos domínios de Simón Bolívar. No entanto, essa questão não interferiu nos resultados obtidos. Tacubaya será o fim desse projeto confederativo de Bolívar, principalmente pelos conflitos entre os delegados plenipotenciários observados desde a inauguração da assembleia do Panamá. Supressão de artigos comuns já estabelecidos, ausência de orientação para os delegados, alteração dos objetivos iniciais e os que efetivamente foram perseguidos pelo Peru e, por fim, em uma avaliação dos resultados feito pelo próprio Simón Bolívar, a assinatura da Convenção de Contingência.

Para o Libertador, o documento adicional deixava a América Latina vulnerável contra as forças militares externas, pois com a defecção peruana, os efetivos disponibilizados pelos demais Estados-membros deveria ser dobrada, descaracterizando qualquer estratégia militar coletiva pensada. Não obstante, uma vez que os assuntos militares formavam o núcleo central da discussão sobre união da América Latina, qualquer interferência ou resultado visto como inferior ao desejado, consideravelmente afetaria o resultado dos demais assuntos discutidos. Nas palavras do próprio Bolívar, o saldo final do Congresso do Panamá acabou tornando a *“institución que debiera ser admirable si tuviera más eficacia, no es otra cosa que aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos consejos nada más”*<sup>230</sup>.

Por fim, o Congresso de Tacubaya não logrou maiores resultados. Os acordos assinados no Panamá acabaram não sendo ratificados pelo Congresso do México, deixando o projeto de união sem um dos seus principais colaboradores. O Peru já havia se retirado. Apenas a República de Centroamérica e a Gran Colômbia ratificaram os acordos resultantes do Congresso do Panamá. No entanto, o fracasso em Tacubaya não significou o fim do projeto de união perpétua ou até mesmo a busca por uma defesa coletiva. Na verdade, acabaram por iniciar uma cadeia de eventos ao longo de todo o século XIX, nos quais se voltou a discutir pautas muito semelhantes.

#### 4.2 – Um século de buscas por uma defesa conjunta: os Congressos de Lima, Santiago e Washington (1848 – 1865)

O marco representado pelo Congresso do Panamá de 1826 e a sua continuação e término em Tacubaya representam o marco inicial do que configura a América Latina como uma região

---

<sup>230</sup>DE LA REZA, Germán. El traslado del Congreso anfictionico de Panamá al poblado de Tacubaya (1826-1828). *Rev. Bras. Polít. Int.* V.49, N. 1, 2006, pp. 68-94.

que possui a busca por uma integração como parte fundamental de sua identidade política. Apesar de não ter atingido os seus principais objetivos, o fracasso na ratificação não representou o fim das iniciativas de união a partir de um núcleo comum da defesa coletiva. Pelo contrário, foram geradas outras quatro iniciativas baseadas em cima do mesmo objetivo central do Congresso do Panamá. Este período entre 1826 e 1865 pode ser caracterizado como de *ciclo confederativo*; nele, as iniciativas propostas ainda buscavam lograr sucesso em estabelecer permanentemente uma aliança defensiva comum e uma assembleia dos Estados americanos.

Esse processo, que se estende ao longo de todo o século XIX, em uma variação maior ou menor de impacto na região, demonstra a existência de uma escolha pela integração como princípio ordenador. Uma das características dessas novas iniciativas é o papel desempenhado pelo Chile. Aveso à participação no Congresso do Panamá, o Chile estreia uma nova postura, mesmo que esteja atrelada a uma necessidade de constituir alianças militares para a sua própria defesa e integridade territorial. Pode-se atribuir essa mudança comportamental à confirmação do maior receio em relação à ameaça prevista no projeto de Simón Bolívar: as ações de reconquista por parte da Espanha, a ofensiva da França no México, Buenos Aires, Montevideu e no território que hoje se configura no estado brasileiro do Amapá,<sup>231</sup> e o expansionismo territorial dos Estados Unidos sobre o território mexicano ao longo de todo o século XIX. Essas ações de reconquista e de invasão fizeram os países latino-americanos se movimentar, buscando alianças coletivas e avançando timidamente nos demais assuntos.

#### 4.2.1 – O Congresso de Lima de 1847

Após a morte de Simón Bolívar, em 1830, o México inicia as tratativas de se buscar uma nova iniciativa de aproximação e cooperação entre os países latino-americanos. A partir da liderança do chanceler Lucas Alamán, o governo mexicano possuía uma estratégia dividida em três princípios: 1) criar e promover um sistema comercial exclusivamente intrarregional (cláusula da Nação Mais Favorecida) nos moldes do acordo bilateral existente com o Chile; 2) convidar as repúblicas originalmente convidadas para o Congresso do Panamá de 1826 (com exceção do Brasil e dos Estados Unidos), na busca de se constituir a confederação de Estados americanos; e 3) negociar com todos os países da América Latina acordos comerciais nos

---

<sup>231</sup> A França realizou incursões militares por toda região. Em relação ao México, entre 1838 e 1839, ocorreu uma guerra entre os dois países que ficou conhecida como “Guerra de los Pasteles”, mas é comumente chamada de 1ª intervenção francesa, pois, entre 1862 e 1867, ocorre um segundo conflito. Em relação a Buenos Aires, a França exerceu um bloqueio comercial aos portos bonaerenses entre 1838 e 1840, a fins de enfraquecer o governo do presidente argentino Juan Manuel de Rosas. Esse mesmo conflito reverbera alguns anos depois, incluindo o Uruguai, no chamado “bloqueio anglo-francês” do Rio da Prata entre 1845 e 1850. Por fim, 1895 ocorreu a “Intrusão Francesa no Amapá” que foram contidas pelo exército brasileiro sob liderança do Gen. Francisco Cabral.

moldes do tratado com o Chile, tornando-o de abrangência continental. Para lograr sucesso em seu objetivo, Alamán enviou dois diplomatas para visitar todos os governos latino-americanos e firmar com eles o compromisso de buscar a formação de uma nova assembleia. Essa estratégia ficou conhecida como “Pacto de Família”<sup>232</sup>. Essa iniciativa por parte do México de constituir união vai ser acelerada posteriormente pelos motivos apresentados, isto é, os conflitos com a França e com os Estados Unidos da América.

Entre 1830 e 1845, as iniciativas de aproximação estavam concentradas em tratados prévios, seguindo o que já havia ocorrido com os antecedentes do Congresso do Panamá. Ocorreram mudanças importantes e que também interferiram no andamento da estratégia mexicana. O mais importante deles, ainda em 1830, foi a dissolução da Gran Colômbia e a emancipação turbulenta da Venezuela, Colômbia e Equador. A fragmentação fez retomar um período de instabilidade política, no advento da busca e consolidação emancipatória, além das disputas pelo poder dentro do ordenamento político doméstico. Não obstante, a pauta focada em comércio tinha como principal obstáculo os acordos firmados entre algumas nações latino-americanas com os Estados Unidos. O receio de contrariar esses acordos fez com que o avanço fosse bastante tímido por uma década e meia. Porém, o cenário mudou a partir da possibilidade de invasão militar no Peru e Equador.

Após a separação da Gran Colômbia, o Equador foi governado pelo General Juan José Flores e, em 1845, foi derrubado do poder e se exilou na Espanha. Conjuntamente com outro exilado, Andrés de Santacruz, que se encontrava na Europa após um fracassado ataque ao Chile com corsários franceses, Flores articula um plano de invasão para a instauração da monarquia no Equador, contando com a simpatia e o apoio da Coroa espanhola. Obtendo recursos para o seu plano, o general iniciou a aquisição de equipamentos militares para pôr em ação o seu plano de retomada e reconquista. Briceño Ruiz<sup>233</sup> assinala a ausência de discrição por parte de Flores, levando ao conhecimento dos governos latino-americanos sobre as suas intenções. Devido à colaboração de Santacruz, acendeu-se um alerta de que os planos de reconquista equatoriana poderiam ultrapassar as fronteiras com o Peru, levando a preocupação e a ação favorável a constituir uma união. Dessa forma, a iniciativa que nasce no México passa a ser liderada pelo Peru e a assembleia que deveria ocorrer em território mexicano será realocada para a capital peruana.

---

<sup>232</sup>RUIZ, José Briceño. Los congresos hispanoamericanos en el siglo XIX: la identidad, amenazas externas e intereses en la construcción del regionalismo. *Ciclos*, Año XXVI, Vol. XXII, N° 44-45, 2015, pp. 159-191.

<sup>233</sup>RUIZ, José Briceño. Op. Cit., p. 169.

A partir da mudança de liderança para o Peru, o convite inicial, que se restringia às nações da América Hispânica, foi estendido ao Brasil e aos Estados Unidos. Com isso, foram chamados para participar do Congresso de Lima os mesmos Estados convidados para o Congresso do Panamá. A reação brasileira ao convite foi favorável. Mas esse aceno positivo tinha como preocupação primária da diplomacia brasileira evitar, novamente, que se formasse uma confederação hostil ao Império do Brasil. Em seguida, a diplomacia imperial via, igualmente no período anterior ao Congresso do Panamá, uma nova oportunidade para que o imperador brasileiro fosse a principal liderança de união da América Latina.

É uma Liga americana que, sendo nós excluídos, apresentará em torno do Império uma massa unida, exaltada, e infensa não creio errar quando penso, que entrando nela o Brasil, virá a depositar nas mãos do nosso Augusto Monarca uma influência tão benéfica e extensa sobre todo este vasto e interessante Continente, como a que coube a Bolívar, no auge de sua glória, sobre uma parte dele<sup>234</sup>.

Porém, a intensidade, a preocupação e o interesse da participação brasileira no Congresso de Lima – e em todas as demais iniciativas desse período – é correspondente ao grau de animosidade de seus vizinhos para com o Império. Como esse comportamento era nulo ou restrito praticamente à rivalidade com as Províncias Unidas do Rio da Prata, o engajamento brasileiro nesses encontros, quando ocorreu, foi baixo.

Devido à tentativa de invasão do Equador por parte dos espanhóis e do General Flores, além da retirada do México de sua própria iniciativa, dos países convidados, apenas Bolívia, Chile, Equador, Nova Granada<sup>235</sup> e Peru compareceram. Importante ressaltar que nos convites enviados há uma evidente reafirmação do ideário e dos objetivos nascidos no Congresso do Panamá de 1826.

As Repúblicas Americanas há muito sabem da necessidade de assegurar sua Independência e suas Instituições, formando, para isso, um Congresso de Plenipotenciários que, por acordo dos Governos que aceitaram o projeto, deverá se reunir em Lima. Circunstâncias imprevistas deixaram essa medida sem ser executada. No entanto, os últimos acontecimentos na Península e a invasão do Equador sob os auspícios do Governo espanhol, vieram a descobrir que os povos sul-americanos têm a necessidade de se unir e formar alianças para repelir reivindicações estranhas e perigosas à causa americana. Nenhuma ocasião pode ser mais favorável do que a atual para a execução desse projeto, e por isso escrevo, em nome do Governo peruano, ao V.E. para convidá-lo a nomear o Plenipotenciário, se é de sua opinião a reunião de um Congresso que pode estabelecer, de forma sólida, os alicerces da futura tranquilidade e segurança dos povos sul-americanos<sup>236</sup>.

<sup>234</sup>LIB em Santiago, Ofício Reservado n. 7, de 26 de julho de 1840 *apud* SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p. 89.

<sup>235</sup>Após o fim da Gran Colômbia, a região que hoje constitui a Colômbia e o Panamá formaram um novo país chamado Nova Granada.

<sup>236</sup>Nota circular de invitación, Lima, 9 de noviembre de 1846. In: *Congresos americanos de Lima*, n. 1, pp. 179-180, documento 82. No original, “Hace tiempo que las Repúblicas Americanas han conocido la necesidad de asegurar su Independencia y sus Instituciones, formando, para ello, un Congreso de Plenipotenciarios que, por

Observa-se ao final da carta-convite a existência de uma referência aos “povos sul-americanos” e não hispano ou latino-americanos, como era recorrente. Apesar da divisão geopolítica sub-regional se consolidar a partir do pan-americanismo, o afastamento entre os países sul-americanos com os da América Central e o México ocorre pela falta de empenho conjunto para lidar com as invasões dos países europeus no continente e pelo posicionamento perante os Estados Unidos.

Entre os resultados obtidos no Congresso de Lima de 1847, houve mais uma tentativa de se criar um mecanismo de defesa comum em moldes semelhantes ao que havia sido proposto no Panamá. Além da questão de segurança, outros tratados resultantes desse encontro foram relativos à criação de uma confederação, ampliação e favorecimento do comércio intrarregional e a navegação, além de outras questões voltadas ao papel dos representantes diplomáticos e das correspondências. Nova Granada, igualmente ao que ocorreu no Congresso do Panamá, foi o único país a ratificar os acordos firmados. Todos os demais participantes não ratificaram os acordos<sup>237</sup>.

#### 4.2.2 – Os Congressos de Santiago e Washington

No intervalo entre o Congresso de Lima de 1848 e o Congresso de Santiago, de 1856, a América Latina foi palco de diversos conflitos que não somente ameaçaram a integridade territorial, como no caso do México, que teve grande parte de seu território tomado pelos Estados Unidos, mas também colocaram em risco a própria emancipação política dos países da região. No caso, após a tentativa de invasão do Equador e Peru pelo General Flores, que tentou restabelecer um governo monárquico aliado à Coroa espanhola, nos anos 1850, o foco de ameaça passou a ser a América Central.

Após o fracasso em estabelecer um governo independente e escravocrata na região da Baja Califórnia, no México, o flibusteiro<sup>238</sup> norte-americano William Walker vai se aproveitar

---

acuerdo de los Gobiernos que aceptaron el proyecto, debía reunirse en Lima. Circunstancias imprevistas dejaron sin realizarse aquella medida. Mas, los últimos sucesos de la Península y la invasión del Ecuador bajo los auspicios del Gobierno Español, han venido a descubrir que los pueblos Sud-Americanos tienen necesidad de unirse y de formar alianzas para repeler pretensiones extrañas y azarosas a la causa americana. Ninguna ocasión puede presentarse más favorable que la actual, para la ejecución de aquel proyecto, y por ello me dirijo, a nombre del Gobierno peruano, al de V.E. para invitarle a que nombre el Plenipotenciario, si fuere de su opinión la reunión de un Congreso que pueda fijar, de un modo sólido las bases de la futura tranquilidad y seguridad de los pueblos de Sud-América”.

<sup>237</sup>DE LA REZA, Germán. La dialéctica del fracaso: el Congreso americano de Lima (1847-1848) y su desenlace. *Cuadernos Americanos*, n. 134, 2010, pp. 11-26; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *O Império e as Repúblicas do Pacífico: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia (1822-1889)*. Curitiba: Editora UFPR, 2002.

<sup>238</sup>Os flibusteiros eram conhecidos como piratas da região das Antilhas, no Caribe. No entanto, no aspecto político, os flibusteiros foram expedições estrangeiras, principalmente de cidadãos dos Estados Unidos sem vínculo com

de um momento conturbado da política da Nicarágua e se estabelecer como presidente do país, em julho de 1856. Walker exercia o poder *de facto* desde a presidência de Patricio Rivas. Segundo Ruiz<sup>239</sup>, havia uma desconfiança por parte das repúblicas latino-americanas que, apesar de não serem ações orquestradas e oficiais por parte do governo dos Estados Unidos, os flibusteiros contavam com a simpatia daquele país para com as suas incursões. No caso da Nicarágua, Walker indicou, ainda na presidência de Rivas, o embaixador nicaraguense para os Estados Unidos, sendo este recebido e reconhecido pelo próprio presidente americano. Este ato significou, principalmente para os países da América Central, que os Estados Unidos eram promotores oficiais da flibustaria.

Uma outra ação envolvendo os Estados Unidos também foi fonte de preocupação com as intenções dos norte-americanos para os países da América Latina. Em 1854, o governo equatoriano autorizou a exploração de fertilizantes naturais encontrados nas Ilhas Galápagos a um cidadão dos Estados Unidos. No acordo de exploração, ficava ao encargo dos norte-americanos a proteção do Equador, aos cidadãos que trabalhassem na exploração do fertilizante e as próprias ilhas contra a invasão de piratas ou de outros países<sup>240</sup>. Não obstante, no mesmo período, os Estados Unidos demonstraram interesse pelas Ilhas Lobos, no Peru, e ocorreu uma tentativa de invasão por parte de um outro flibusteiro em Cuba, Narciso López, que não obteve sucesso em sua empreitada.

A somatória desses fatores acendeu um alerta aos países latino-americanos, em especial o Chile. Para o governo chileno, o acordo entre Equador e Estados Unidos faria com que o país vizinho perdesse a sua independência, tornando-se uma posse norte-americana. Não somente, os riscos aos quais o Equador sofreria por conta desse acordo representaria uma ameaça a todos, por desequilibrar a balança de poder que colocaria em risco a independência de toda a região<sup>241</sup>. Por conta dessa preocupação, o governo chileno convocou uma nova tentativa de organizar uma assembleia dos Estados Americanos, a ser realizada em 1856 em Santiago.

Compareceram à iniciativa chilena, além do país anfitrião, Peru e Equador. No encontro, foi assinado o Tratado Continental de Aliança e Assistência Recíproca, que buscava uma solução que evitasse uma participação efetiva dos Estados Unidos na segurança equatoriana e restabelecesse o equilíbrio de poder na região, dentro, mais uma vez, da visão de uma defesa

---

àquele governo, que realizavam incursões militares não-autorizadas em países da América Latina afim de desestabilizar algum conflito político local em prol de seus próprios interesses.

<sup>239</sup>RUIZ, José Briceño. Op. Cit., p. 167.

<sup>240</sup>BRUIT, Héctor (Org.). *Estado e burguesia na América Latina*. São Paulo: Ícone, 1985.

<sup>241</sup>RUIZ, José Briceño. Op. Cit.; BRUIT, Héctor (Org.). Op. Cit.

coletiva entre os países da América Latina. Esse acordo ficou disponível para a adesão de demais membros, mas, igualmente como no curso histórico das tentativas anteriores, não obteve sucesso em sua ratificação. Nesse caso, por um motivo inesperado: o fertilizante causador desse atrito não teve o potencial esperado atingido e a exploração foi abandonada. Por conta disso, os Estados Unidos não tinham mais interesse em cumprir com o acordo firmado com o Equador, o que acabou gerando um outro resultado secundário: sepultou de forma definitiva qualquer incursão do General Flores, garantindo, assim, a entrada dos equatorianos no tratado estabelecido em Santiago<sup>242</sup>.

Concomitantemente ao evento de Santiago, ocorria em Washington um encontro envolvendo Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nova Granada, Peru e Venezuela. O encontro ocorrido na Embaixada do Peru nos Estados Unidos tinha por objetivo, além de buscar a construção de uma liga americana de nações, um acordo de defesa comum contra agressões estrangeiras, principalmente por conta dos acontecimentos na Nicarágua e o governo de William Walker. Graças a esta aliança, através da atuação militar conjunta dos países da América Central sob liderança da Costa Rica, teve fim a administração flibusteira naquele país. Apesar disso, o acordo também não foi ratificado<sup>243</sup>. Portanto, houve duas iniciativas inspiradas no ideário de Bolívar que obtiveram o mesmo resultado de não comprometimento por parte dos países participantes.

#### 4.2.3 – O segundo Congresso de Lima (1864 – 1865)

A realização do segundo Congresso de Lima se deve ao conjunto de ações e intervenções estrangeiras descritas anteriormente, com a adição de eventos importantes em direção a mais uma iniciativa de se criar uma aliança defensiva comum. A reconquista da República Dominicana pela Espanha, o bloqueio e invasão espanhola aos portos de El Callao, no Peru, e Valparaíso, no Chile<sup>244</sup>, além das tentativas de ocupação por parte da França e o expansionismo territorial e a guerra civil nos Estados Unidos da América foram motivos que acrescentaram o ímpeto de mais uma tentativa de organização coletiva por parte dos países latino-americanos. Devido a esse conjunto de fatores, foi convocado o segundo Congresso de Lima, de 1864, que teve a participação da Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, El Salvador, Peru e

<sup>242</sup>SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *O Brasil entre a América e a Europa: o império e o interamericanismo*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

<sup>243</sup>RUIZ, José Briceño. Op. Cit., p. 170; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *Ibidem*, p. 93.

<sup>244</sup>Os conflitos ficaram conhecidos como a Guerra Hispano-Sul-americana (1865-1866) e, além de Chile e Peru, Bolívia e Equador apoiaram aos esforços de guerra dos países vizinhos, formando a “Quádrupla Aliança”. Para maiores informações: DE LA REZA, Germán. La asamblea hispanoamericana de 1864-1865: último eslabón de la anfictionía. *Estud. hist. mod. contemp. Mex*, Ciudad de México, n. 39, p. 71-91, jun. 2010.

Venezuela. Brasil, os países que foram a América Central, além do México e Estados Unidos, não foram convidados para participar desse encontro.

Essa assembleia retomou pontos centrais do Congresso do Panamá de 1826, principalmente ao insistir na tentativa de se construir uma união a partir de uma identidade comunitária regional. Segundo De la Reza<sup>245</sup>, “(...) *los pueblos americanos, representados en este Congreso, forman una sola familia, ligados por los mismos principios y por idénticos intereses y que buscan sostener su independencia, sus derechos autonómicos y su existencia nacional*” e os seus principais resultados foram a elaboração de um Tratado de União e Aliança Defensiva e do Tratado para a Conservação da Paz entre as Nações Aliadas, ambos de 1865.

O Tratado de União e Aliança Defensiva buscava a criação da confederação de Estados americanos, como planejado originalmente por Bolívar. O principal objetivo do documento estava na tentativa de coligar os Estados-membros contra as agressões externas à independência, soberania e integridade territorial, instaurando um aparato de defesa coletiva. Não obstante, o relacionamento diplomático entre os países da confederação com a potência agressora seria rompido, administrando os meios necessários para os países agredidos e estabelecendo a necessidade de um amplo acordo de paz que envolvesse todos os países confederados. Por fim, o tratado visava estabelecer a proposta de criação da confederação como a principal instituição para o estabelecimento da paz, exercendo o papel de mediadora para uma solução pacífica das controvérsias ou até mesmo incluindo a possibilidade de atuar de maneira ofensiva contra qualquer membro que fosse responsável por atacar um colega de união. Já o Tratado de Conservação da Paz entre as Nações Aliadas dava prosseguimento ao que já fora apresentado no documento anterior, apenas esmiuçando com maiores detalhes os pormenores operacionais sobre a atuação da defesa coletiva ou os aspectos de mediação por parte da futura confederação.

Os documentos resultantes do Congresso de Lima trazem o retorno de questões caras ao projeto original de Simón Bolívar e que estavam praticamente negligenciadas após o Congresso do Panamá: a questão das preferências comerciais e de cidadania. Cabe destacar que ocorrem avanços significativos nessas pautas e que podem representar um ineditismo. No aspecto de avanço, estava prevista a realização de reuniões trienais para a atualização dos objetivos e os pactos ratificados entre os membros, trazendo um maior dinamismo e possibilidade de adaptar a união às mudanças de interesses de seus membros. Já no aspecto inovador, foi assinado o

---

<sup>245</sup>Ibidem, p. 81.

Tratado de Comércio e Navegação que tinha como propostas a livre circulação de pessoas, a partir do estabelecimento de uma cidadania comunitária, e a criação de uma moeda comum<sup>246</sup>. Certamente, em 1865, as propostas contidas nos tratados de Lima ganharam os contornos do que a literatura convencionou chamar, um século depois e focado apenas no desenvolvimento dos eventos europeus, de integração regional.

É difícil apontar uma única variável para que as iniciativas da fase confederada não tenham alcançado o sucesso almejado. No plano doméstico, as disputas pelo poder, a instabilidade na construção dos Estados nacionais, a falta de coesão esperada em uma comunidade política consolidada e uma identidade social frágil podem ser fatores importantes. No plano internacional, as disputas territoriais, os acordos comerciais com potências externas e as desconfianças levantadas por eles, além da interferência direta dos agentes internacionais em conflitos locais apresentam igualmente importância para a compreensão dos fatores que comprometeram os resultados obtidos em cada uma dessas iniciativas. No entanto, podem-se apontar dois eventos ilustrativos fundamentais sobre a conjuntura de fatores que colaboraram para os resultados aquém dos esperados: as guerras do Paraguai e do Pacífico.

A Guerra do Paraguai, entre 1864 e 1870, envolveu uma improvável aliança entre o Império do Brasil com a Argentina e o Uruguai, em uma disputa estratégica pelo controle da Bacia do Prata, contra o Paraguai. Esse conflito conseguiu cessar de forma momentânea os conflitos e divergências entre Brasil e Argentina, mas, após o fim da guerra, a rivalidade retornou à pauta internacional e se transformou numa das maiores disputas e divergências no espaço sul-americano. Consolidaram-se, após a guerra, duas imagens sobre o relacionamento entre o Brasil e seus vizinhos: do lado da América Hispânica, uma desconfiança das intenções e interesses brasileiros; do lado brasileiro, a atitude de acompanhar à distância tanto as iniciativas de união regional quanto o aprofundamento das relações com o seu entorno estratégico.

Já o segundo conflito foi fundamental para destacar um dos fatores que levantam conflitos até o presente momento na América do Sul: a questão do *uti possidetis*. O conflito que envolveu Chile (apoiado pelo Reino Unido), Bolívia e Peru resultou na tomada pelo Chile da região boliviana de Antofagasta, bloqueando o acesso do país Andino ao mar, além da invasão

---

<sup>246</sup>Tratado de Comercio y Navegación, Lima, 12 de março de 1865. In: DE LA REZA, Germán. Un capítulo inadvertido del americanismo: el Segundo Congreso Americano de Lima y el liderazgo de Justo Arosemena (1864-1865). *Araucaria*. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, v. 21, n° 41, 2019.

de Lima por tropas chilenas e da imposição de seus interesses – e dos ingleses. Os acontecimentos da Guerra do Pacífico, entre 1879 e 1883, trouxeram consequências para o relacionamento entre essa tríade de países que perduram até hoje e interferem na qualidade das relações diplomáticas. Fora este conflito, o Chile possuía igualmente um conflito territorial com a Argentina, na região da Patagônia e pelos limites marítimos nas ilhas que formam o Canal de Beagle, na Terra do Fogo, diferendo que foi solucionado apenas nos anos 1980, através da mediação do Vaticano.

Portanto, em um período de duas décadas, consolidou-se um contexto de desconfiança mútua, com a possibilidade da construção de alianças e contra-alianças e a intensificação de conflitos fronteiriços, principalmente pelas disputas de poder, que imperavam nos espíritos da época.

A política continental (...) transformou-se numa caricatura da política de balanço do poder, da Europa, tão ao gosto do discurso diplomático e jornalístico da época. Diferentemente da europeia, entretanto, essa balanço de poder sul-americana não estava alicerçada numa rede ampla de interesses que pudesse garantir o seu funcionamento; portanto, os devaneios sobre as alianças complexas e mirabolantes se multiplicavam e desfaziam-se. (...) desde uma coligação entre Argentina, Bolívia, Chile, Equador e Peru contra o Brasil e o Paraguai até a liga entre Chile e o Brasil em contraposição ao Peru, à Bolívia e à Argentina, tudo se especulou, em maior ou menor seriedade. (...) Mas, apesar da ilusão de alianças que poderiam acabar por envolver o continente inteiro em um amplo esquema de pesos e contrapesos, não se mostrou factível atrair os países sul-americanos para alianças em defesa de interesses em regiões que não eram, para eles, prioritárias<sup>247</sup>.

Logo, desconfianças, divergências e conflitos diplomáticos e militares entre os países latino-americanos foram fundamentais para o fim do período confederativo. A partir dos anos 1860, as iniciativas relevantes cessaram, havendo apenas acordos de menor relevância e muitas vezes circunstanciais, que não alteraram os rumos da região. A partir de 1880 se inicia um novo ciclo na América Latina: o *ciclo hemisférico*, cuja liderança ficará sob o encargo dos Estados Unidos, que dará fim às discussões sobre a criação de uma confederação de Estados americanos, mas que continuará tendo a defesa coletiva como núcleo central das discussões hemisféricas.

#### 4.3 – O Pan-americanismo (1880 – 1948)

No ano de 1880, Colômbia e Chile assinaram um tratado arbitral cujo teor designava o presidente dos Estados Unidos como árbitro de suas disputas, caso não chegassem a um acordo sobre quem ou qual país deveria mediar. Entre a assinatura e a ratificação, o governo colombiano enviou um convite aos demais países da região para organizar uma assembleia dos

---

<sup>247</sup>SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *O Império e as Repúblicas do Pacífico: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia (1882-1889)*. Curitiba: Editora UFPR, 2002, pp. 112-113.

Estados americanos, a ser realizada no Panamá em 1881, com o objetivo de garantir a inclusão de todos os países do hemisfério ao mesmo acordo assinado por colombianos e chilenos. Essa primeira tentativa hemisférica não foi ratificada, devido a Guerra do Pacífico<sup>248</sup>. No entanto, essa iniciativa despertou o interesse dos Estados Unidos, na figura do Secretário de Estado James Blaine, a iniciar uma movimentação favorável a uma iniciativa hemisférica.

Blaine possuía uma visão pragmática sobre a aproximação entre os Estados Unidos e a América Latina, buscando uma forma de encontrar mecanismos que assegurassem uma estabilidade no hemisfério que proporcionasse uma lógica comercial. Em suas palavras, o secretário deixou evidente quais eram as linhas de condução da política externa da administração do presidente Garfield para com os países latino-americanos: “*first, to bring about peace, and prevent future wars in North and South America; second, to cultivate such friendly commercial relations with all American countries as would lead to a large increase in the export trade of the United States*”<sup>249</sup>. Dessa forma, portanto, Blaine iniciou uma movimentação diplomática que não cessou por conta do fracasso em promover um encontro hemisférico em Washington em 1881. Além de buscar o apoio do Congresso dos Estados Unidos para buscar elaborar um acordo comercial com tarifas atrativas para todo o hemisfério, evitando que a América Latina buscasse acordos com os países europeus, o secretário insistiu na ideia de organizar um evento com todos os países americanos.

A proposta do secretário Blaine contou com o apoio e o suporte do presidente James Garfield. A nova tentativa tinha por objetivo “*(...) to consider and discuss the prevention of war among the various states of this hemisphere*”<sup>250</sup>. Porém, um evento adverso alterou os planos momentaneamente. O presidente Garfield foi baleado, vindo a falecer algumas semanas após o atentado. Após o trágico evento, os Estados Unidos passaram a ser administrados por Chester Arthur e os planos de realização de um congresso foram retomados por Blaine.

A realização dessa assembleia de Estados fora pauta da agenda de discussões do Congresso dos Estados Unidos que, acompanhando a estratégia do Secretário de Estado, viam com alguma simpatia a possibilidade de o país alcançar um status importante frente à Europa, tanto militarmente, quanto comercialmente ao garantir um sistema de privilégios com os países

---

<sup>248</sup>WILGUS, A. Curtis. James G. Blaine and the Pan American Movement. *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 5, No. 4, 1922, pp. 662-708.

<sup>249</sup>Ibidem, pp. 668-669.

<sup>250</sup>Ibidem, p. 670.

latino-americanos. Seria o início da tentativa de instauração de uma política baseada no Pan-americanismo.

O Pan-americanismo no seu estágio inicial visava uma aproximação por simpatia aos desejo latino-americano de constituir uma aliança defensiva, mesmo que essa pauta estivesse marginalizada por conta dos conflitos que ocorriam na região. O estabelecimento da paz, como uma das linhas de atuação estipuladas por James Blaine, era uma estratégia para, a partir do estabelecimento dos encontros em Washington, trabalhar pela mudança de prioridade na agenda de discussões. Em outras palavras, é ainda na década de 1880 que o comércio se sobrepõe ao núcleo aglutinador que era a pauta da defesa.

É dever, afirmou o Sr. Blaine, dos Estados Unidos restaurar e manter a paz entre as outras repúblicas americanas, pois, se isso pudesse ser alcançado, "teria ocorrido um resultado muito significativo e importante ... Uma amizade e uma intimidade teriam sido estabelecidas entre os estados da América do Norte e do Sul, o que teria exigido e forçado uma conexão comercial mais estreita". Como resultado adicional, provavelmente teria ocorrido uma conferência comercial em um futuro próximo, da qual "os Estados Unidos dificilmente poderiam deixar de obter grandes vantagens"<sup>251</sup>.

As iniciativas esfriaram entre 1881 e 1889, principalmente pela renúncia de James Blaine do cargo de Secretário de Estado da administração Arthur, em dezembro de 1881, retornando ao cargo em 1889 no governo Benjamin Harrison. Nesse ínterim, alguns avanços na tentativa de organizar uma agenda – e um congresso – foram realizados. Em 1884, o Congresso dos Estados Unidos formalizou a criação de um comitê voltado para a discussão sobre estratégias de aproximação com os países latino-americanos. Nesse primeiro movimento, foram criados escritórios comerciais voltados para aprofundar os laços entre os norte-americanos com os países da América Latina. Ao longo de toda a década, várias iniciativas foram lançadas por congressistas norte-americanos voltadas para a realização de uma assembleia de Estados americanos, tendo os Estados Unidos como mediador. De acordo com Villafañe G. Santos<sup>252</sup>, um dos defensores da instauração desse comitê foi o ex-embaixador dos Estados Unidos em Buenos Aires William Curtis que, na sua sustentação em prol da comissão, teria apontado a necessidade dos norte-americanos em se fazerem mais presentes no hemisfério, pois o país havia negligenciado suas relações com a América Latina, contribuindo para uma maior presença da Europa na região. Além disso, Curtis alertou que o Reino Unido, França e a

---

<sup>251</sup> Ibidem, p. 681, tradução nossa. No original, "It is the duty, Mr. Blaine asserted, of the United States to restore and keep peace among the other American republics, for if this could be accomplished, "a most significant and important result would have followed...A friendship and an intimacy would have been established between the states of North and South America, which would have demanded and enforced a closer commercial connection". As a further result a trade conference would probably have taken place in the near future from which "the United States could hardly have failed to gain great advantages".

<sup>252</sup> SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. 2003, Op. Cit., pp. 110-111.

Alemanha teriam praticamente o monopólio comercial com os países latino-americanos. A partir das suas declarações e da recomendação do comitê, o Congresso dos Estados Unidos aprovou em 1888 a realização de um congresso a ser realizado em Washington no ano seguinte, com o convite sendo estendido a todos os países americanos.

A primeira Conferência Pan-americana ocorreu em Washington entre 2 de outubro de 1889 até 19 de maio de 1890 e contou com a participação de quase todos os países da América, com exceção apenas da República Dominicana. A conferência foi dividida em 15 comitês distintos, abordando diversos assuntos, que iam desde que questões técnicas como, por exemplo, o estabelecimento de um padrão de medidas, até pautas sobre a criação de uma união aduaneira com a adoção de uma moeda comercial comum<sup>253</sup>. Por se tratar de uma pauta de regulamentação, não houve maiores debates e o principal resultado dessa primeira conferência foi o estabelecimento de um Bureau Internacional das Repúblicas Americanas para a coleta e publicação de informações relativas ao comércio, produtos, leis e costumes dos países representados. Este organismo ficaria debaixo da responsabilidade da Secretaria de Estado dos Estados Unidos. De acordo com Lockey<sup>254</sup>, a recepção de James Blaine foi bastante amigável com as delegações dos Estados americanos, pois este acreditava no potencial da cooperação. A concepção de pan-americanismo do secretário versava sobre a busca de um equilíbrio no relacionamento entre os Estados, reforçando a necessidade de se estabelecer relações de confiança, respeito e confiança mútua, sem a necessidade de coerção. No entanto, a defesa coletiva não teve protagonismo, como nas conferências anteriores, sendo sobrepujada pela pauta comercial.

Entre as propostas realizadas nesse encontro, destaca-se a que visava a criação de uma união aduaneira. Além de ser um dos estágios de aprofundamento e classificação dos processos de integração regional consolidados pela literatura<sup>255</sup> a partir dos desdobramentos pós-segunda guerra mundial no continente europeu, a união aduaneira proposta trouxe um aspecto inovador para as relações no hemisfério e para a dinâmica comercial internacional à época. Na proposta de 1889, a América não apenas avançaria além de uma zona de livre comércio, atenuando os

---

<sup>253</sup>INMAN, Samuel Guy. Pan-american Conferences and their results. *The Southwestern Political and Social Science Quarterly*, Vol. 4, No. 3, 1923, pp. 238-266.

<sup>254</sup>LOCKEY, Joseph. The Meaning of Pan-Americanism. *The American Journal of International Law*, Vol. 19, No. 1, 1925, pp. 104-117

<sup>255</sup>Para maiores informações sobre as etapas dos processos de integração regional, ver: BALASSA, Bela. Teoria da Integração Econômica. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Clássica Editora, 1961.

entraves alfandegários no hemisfério, mas estabeleceria uma uniformidade nas tarifas para os países de fora do continente, em uma espécie de tarifa externa comum (TEC).

De modo bastante visionário, a união aduaneira almejada não se limitaria a eliminar as barreiras tarifárias entre os países americanos. Estes deveriam também discutir a adoção “de um sistema uniforme de regulamentos aduaneiros para regerem o modo de importação e exportação, os direitos e despesas de portos; de um método uniforme de determinar a classificação e a avaliação das mercadorias nos portos de cada país; de um sistema uniforme de faturas; e de quanto se refere à higiene das embarcações e à quarentena”<sup>256</sup>.

A segunda conferência pan-americana ocorreu doze anos após a primeira, em outubro de 1901 e se estendendo até janeiro de 1902, na Cidade do México, e contou com a participação de todos os Estados americanos. O foco das discussões foi a necessidade de uma arbitragem obrigatória sobre os conflitos na América Latina, principalmente os referentes às disputas fronteiriças. Mediação que seguia nos mesmos termos da primeira conferência, isto é, exercida pelos Estados Unidos. Por conta dessa pauta, o Chile e o Brasil quase cancelaram as suas participações na segunda conferência panamericana, uma vez que eram os países que possuíam os maiores conflitos e as principais disputas sobre limites territoriais com seus vizinhos<sup>257</sup>. A conferência realizada no México avançou em questões de regulamentação e atenuação das barreiras comerciais, mesmo que distante do intuito inicial de se criar uma união aduaneira. A ausência de encontros preliminares à conferência, além da quantidade de acordos de cooperação e de padronização técnica propostos, explicam porque os compromissos acabaram não sendo ratificados pela maioria dos participantes. Todavia, o resultado político obtido nessa conferência foi positivo, mais do que da primeira conferência, pois “(...) *On the other hand, there had been developed by this time a far greater feeling of security, of mutual understanding, and of community of interest than had been the case at Washington*”<sup>258</sup>.

A terceira Conferência Pan-americana ocorreu entre 21 de julho e 25 de agosto de 1906, no Rio de Janeiro. O terceiro encontro pan-americano não contou com a participação do Haiti e da Venezuela. O encontro no Brasil ficou marcado por alguns acontecimentos que entraram para a história das relações entre a América Latina e os Estados Unidos.

Havia uma preocupação sobre as intenções dos norte-americanos para com a América Latina, uma vez que do final da década de 1890 até a data da conferência, o país havia se envolvido em guerras contra a Espanha nas Filipinas e em Cuba. Esses conflitos levantaram duas percepções distintas: a primeira, otimista, de que os Estados Unidos estavam empenhados

<sup>256</sup>SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. 2003, Op. Cit., p. 120.

<sup>257</sup>INMAN, Samuel Guy. Op. Cit., p. 246.

<sup>258</sup>INMAN, Samuel Guy. Op. Cit., p. 248.

em garantir a defesa contra as agressões estrangeiras, colocando em prática a Doutrina Monroe; a segunda, pessimista, de que os norte-americanos estavam se tornando uma ameaça expansionista como os europeus. Além disso, a partir da administração de Theodore Roosevelt, os norte-americanos passaram a interferir mais diretamente em seus interesses no continente como, por exemplo, na construção do Canal do Panamá e o subsequente apoio à independência da região que pertencia à Colômbia. Esse antagonismo sobre as ações dos Estados Unidos levou a diferentes estratégias dos países americanos com a conferência. Destaca-se, para breve contexto, a Doutrina Drago.

Em 1902, os portos da Venezuela sofreram um bloqueio e bombardeios marítimos por parte das marinhas da Alemanha, Inglaterra e Itália. Sob a alegação de não pagamento de dívidas contraídas pelo governo venezuelano, as potências europeias executaram uma ação militar para pressionar pelo pagamento<sup>259</sup>. A ação fez a Argentina, através de seu Ministro de Relações Exteriores Luis Maria Drago, se posicionar favoravelmente aos venezuelanos e cobrar por uma ação mais efetiva por parte dos Estados Unidos. Drago afirmava que os Estados eram soberanos na escolha de quando quitar suas dívidas com os credores internacionais, e que qualquer ação militar perpetrada pelas potências europeias agredia o princípio de proteção hemisférica da Doutrina Monroe. A Doutrina Drago poderia se tornar uma ramificação econômica do corolário dos Estados Unidos. Pela primeira vez, os norte-americanos foram alçados ao papel de árbitro de um conflito envolvendo a América e a Europa e decidiram por dois caminhos: não se envolveriam de forma militar no conflito, pois afirmavam que a Doutrina Monroe se aplicava somente em casos de invasão e conquista territorial por parte de uma potência estrangeira, e; os conflitos de ordem econômica e comercial, como o da Venezuela, deveriam buscar o ordenamento de arbitragem e mediação previstos pela Conferência de Paz Haia<sup>260</sup> e, caso o devedor recusasse a solução de mediação, os países credores estariam em seu direito em utilizar os meios militares<sup>261</sup>. Por fim, os Estados Unidos definiram que os países que estivessem sob a zona de influência da Doutrina Monroe, caso fossem devedores

---

<sup>259</sup>STUART, Ana Maria. *O bloqueio da Venezuela em 1902: suas implicações nas relações internacionais da época*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

<sup>260</sup>Segundo Lafer, “A Primeira Conferência de Haia foi expressão da ‘ideia a realizar’ de um pacifismo ativo, voltado para uma ação sobre os meios de obter a paz, seja pelo estímulo à solução pacífica de controvérsias para, deste modo, evitar a guerra, seja pelo desarmamento para, desta maneira, afastar a sua possibilidade. Buscava, igualmente, ampliar a disciplina jurídica do uso da força nos conflitos bélicos – o jus in bello – do direito humanitário, que teve início como acima apontado com a criação da Cruz Vermelha, por meio de normas voltadas para influenciar a conduta das hostilidades de modo a evitar sofrimentos inúteis e limitar o número de vítimas”. LAFER, Celso. Conferências da Paz de Haia (1899 e 1907). CPDOC FGV. Disponível em: <https://bityli.com/Fndmmb> Acesso: 23/09/2021.

<sup>261</sup>STUART, Ana Maria. Op. Cit.

internacionais, não poderiam sofrer ações militares de potências europeias, mas poderiam receber sanções – ou até invasões – perpetradas pelos norte-americanos.

A partir desses acontecimentos, na Terceira Conferência Pan-americana, os participantes dividiram-se sobre qual posição adotar em relação aos propósitos almejados pelos Estados Unidos. Por conta disso, essa conferência recebeu a visita do próprio Secretário de Estado Elihu Root - a primeira visita de um secretário de Estado norte-americano a um país da América Latina - na tentativa de aglutinar os interesses e mitigar as desconfianças sobre os objetivos da reunião. O evento sediado no Brasil representou um importante avanço nas questões de aprofundamento institucional, principalmente do Bureau Internacional das Repúblicas Americanas. Além de padronizar procedimentos comerciais, elaborar relatórios com dados, informações e comunicações importantes para as relações entre os Estados do hemisfério e ser responsável pelos preparativos das futuras conferências, o Bureau passou a contar com comitês de representantes dos países membros, de caráter permanente e com sede própria. Futuramente, o Bureau Internacional das Repúblicas Americanas exercerá um papel cada vez mais importante no relacionamento hemisférico. A partir da consolidação do Bureau e de um posicionamento favorável por parte do Brasil, diferentemente do que ocorreu nas demais conferências, a do Rio de Janeiro teve um número mais elevado de acordos e tratados assinados, principalmente sobre a arbitragem de conflitos, tendo os Estados Unidos como mediador; patentes e direitos de propriedade; e, com menor impacto, Direito das gentes.

A quarta conferência pan-americana ocorreu em Buenos Aires e, diferentemente das demais, teve a duração de apenas um dia, em 12 de julho de 1910. A Bolívia, em conflito com a Argentina, Chile e Paraguai, e a maioria dos países da América Central não compareceram à reunião. Este encontro marca o sucesso do Bureau que conseguiu organizar a pauta de discussões, criando mecanismos que impedissem a adição de pautas não previstas sem o consentimento de 2/3 dos países membros. O sucesso em institucionalizar as discussões fez com que o Bureau Internacional das Repúblicas Americanas se transformasse em União Pan-americana, sem modificações consideráveis em sua agenda de objetivos. Nessa conferência, a participação brasileira foi mais ativa, principalmente por causa da figura de Joaquim Nabuco.

Escolhido para chefiar a delegação do Brasil, Nabuco veio a falecer antes do início da conferência. No entanto, o posicionamento brasileiro havia sido definido por ele previamente, sendo conduzida por seu substituto, o embaixador Domício da Gama. A estratégia brasileira visava reconhecer o mérito dos Estados Unidos, através da Doutrina Monroe, de criar e

assegurar a política defesa coletiva do hemisfério, devendo ser celebrada no espírito do centenário de independência dos países latino-americanos.

O largo período decorrido desde a declaração da Doutrina Monroe habilita-nos a reconhecer nela um fator permanente da paz externa do continente americano. Por isso, festejando os primeiros esforços para a sua independência, a América Latina envia à grande irmã do Norte a expressão do seu reconhecimento por aquela nobre e desinteressada iniciativa, de tão grande benefício para todo o novo mundo<sup>262</sup>

O posicionamento almejado por Joaquim Nabuco não foi compartilhado por muitos dos outros países, em especial, o Chile, que possuía uma visão divergente. Enquanto a nota brasileira celebrava o papel dos norte-americanos como a principal variável garantidora da defesa e da independência continental, os chilenos consideraram um direito dos países latino-americanos não mais retornar ao status de colônias ou ser ameaçados de reconquista, delegando aos Estados Unidos um papel de reconhecimento e solidariedade a esta visão.

Desde a sua independência, as nações da América proclamaram o direito assim adquirido ao excluir a intervenção europeia nos seus assuntos internos e, também, o princípio de que o território do Novo Mundo não pode ser objeto de colonização futura. Estes princípios, formulados com clareza e expressos solenemente pelo Presidente Monroe em 1823, constituem um fator que tem contribuído para garantir a soberania das nações deste continente. Por isso a América Latina, celebrando o centésimo aniversário de sua independência, envia agora à Grande Irmã Nação do Norte a expressão de sua adesão a essa ideia de solidariedade, como no passado ela se uniu a ela na proclamação desses princípios e na sua sustentação para o benefício de todo o Novo Mundo<sup>263</sup>.

Por fim, as delegações chilena e brasileira redigiram uma nota mais equilibrada, onde agradeceram os esforços dos Estados Unidos e do presidente Monroe – e a sua doutrina –, afirmando compartilhar os anseios por toda uma América livre. Essa nota também foi assinada pela Argentina. A sua importância reside em que ela representa os entendimentos entre os três países, demonstrando um dos resultados obtidos do Pacto do ABC.

A conferência pan-americana de Buenos Aires, em termos de propostas e resultados, pouco se diferencia das demais. Os seus avanços estão voltados para o enraizamento da União Pan-americana e para aproximar a política externa do Brasil, que no período Imperial e do início da República eram existentes, porém tímidas, dos interesses coletivos do continente. Foi

<sup>262</sup>NABUCO, Joaquim. *Joaquim Nabuco, Embaixador*. Rio de Janeiro/Brasília: CHDD/Funag, vol. 2, 2011, p. 226.

<sup>263</sup>INMAN, Samuel Guy. Op. Cit., p. 263, tradução nossa. No original, “Since their independence the nations of America have proclaimed the right thereby acquired by excluding European intervention in their internal affairs, and, also, the principle that the territory of the New World cannot be made the object of future colonization. These principles, clearly formulated and solemnly expressed by President Monroe in 1823, constitute a factor which has contributed towards guaranteeing the sovereignty of the nations of this continent. Wherefore Latin-America, celebrating the one hundredth anniversary of her independence, sends now to the Great Sister Nation of the North the expression of her adhesion to that idea of solidarity, as in the past she joined her in proclaiming those principles and upholding them for the benefit of the entire New World”.

fundamental para essa mudança comportamental o papel de liderança exercido por Joaquim Nabuco. Graças à sua atuação na formulação da estratégia brasileira, o país se aproximou de seu entorno e apostou nos resultados que poderiam ser obtidos através da criação de uma organização hemisférica.

A quinta conferência pan-americana, realizada no Chile em 1923, após a Primeira Guerra Mundial e a criação da Liga das Nações, começa a simbolizar a derrocada tanto das próprias conferências quanto da Doutrina Monroe, ao menos como uma política unilateral. A União Pan-americana funcionava a contento, mas poucas pautas discutidas obtiveram resultados materiais. Nessa conferência, foram buscados entendimentos em áreas sensíveis, como o desarmamento do continente, mas sem maiores detalhes, ficando como um objetivo a ser perseguido, mas sem a estipulação de metas. Além disso, foi realizado o Pacto Gondra, que buscava evitar e conter agressões entre os países da América. No entanto, foi nessa conferência que as relações entre Argentina, Brasil e Chile assumiram contornos mais definidos e aprofundados e, por conta disso, será mais bem detalhado quando for tratado o Pacto do ABC, a seguir. Por fim, essa conferência marca o retorno dos assuntos de defesa às tentativas de aproximação da região, derivado em essência de um mundo recém-saído de uma grande guerra.

Ocorreram outras conferências pan-americanas, que, com o passar do tempo, foram cada vez mais importantes na organização de pautas de interesses continentais dos Estados americanos. Concomitantemente, a União Pan-americana foi se consolidando ao elaborar protocolos e tratados prioritários no hemisfério, abrangendo uma pauta considerável de assuntos que constituíam uma coordenação e cooperação entre os Estados, mas sem objetivar uma união. Do período entre a quinta conferência panamericana de 1923 até 1948, quando a União Pan-americana se transformou na Organização dos Estados Americanos (OEA), ocorreram encontros que avançaram em questões relativas à manutenção da Paz, controle de armamentos e prevenção e supressão de ameaças aos países do continente. Porém, há uma diferença entre essa postura inaugurada pelas conferências pan-americanas relativas à ameaça aos países da região e as que ocorreram no início do século XIX, que formavam o ciclo confederativo: instaurou-se uma lógica de *solidariedade* hemisférica em substituição à *intervenção*. A partir dessa nova abordagem, nenhum país americano entraria automaticamente em um conflito por outro país americano, devendo submeter a uma decisão colegiada regrada tanto pela OEA quanto pelas Nações Unidas. Dessa forma, os assuntos de defesa não mais atendiam a um desejo por união, mas a uma coordenação política de solidariedade hemisférica. Com isso, o ciclo hemisférico corresponde a um momento de baixa nas questões de defesa com

objetivo em buscar uma integração, sendo substituído como núcleo aglutinador pela pauta comercial.

#### 4.4 – O Pacto do ABC: aproximação pela defesa

Assinado em 25 de maio de 1915, o Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais aproximou as relações entre Argentina, Brasil e Chile e, por conta das iniciais de cada um, ficou conhecido como Pacto do ABC. O seu projeto político original, inaugurado antes de 1915 e cujos objetivos eram mais audaciosos do que os efetivamente assinados no documento, buscava apaziguar as disputas existentes entre os três países, principalmente pelo controle da região do Prata entre argentinos e brasileiros, e as disputas fronteiriças na Patagônia e na Terra do Fogo entre argentinos e chilenos. De certa forma, estabelecia-se uma tentativa de criar laços aprofundados e o estabelecimento de um equilíbrio de poder entre os contratantes. Havia, portanto, o reconhecimento da existência de um recorte sub-regional cujo equilíbrio entre as forças era importante para a manutenção da paz, pois as forças armadas desses três países eram as mais bem consolidadas<sup>264</sup>. No período da assinatura do pacto, além de instaurar uma comissão permanente entre os signatários para a mediação de pautas que não tivessem sido resolvidas nem por relações bilaterais ou pela via da mediação.

(...) a intenção explícita é a de consolidar a amizade que ligava os contratantes, mediante a reafirmação da ‘inteligência cordial’ existente entre eles, proporcionada pela ‘comunhão de ideais e interesses’, e o afastamento da hipótese de conflitos violentos no futuro. Exprimia-se, ainda, o propósito de cooperar para tornar mais sólida a ‘confraternidade das Repúblicas americanas’<sup>265</sup>.

No cerne desse projeto, além das disputas geopolíticas expostas acima, ocorria uma disputa armamentista naval entre Argentina, Brasil e Chile. Sem entrar em detalhes, cada um deles buscava meios de equiparar-se militarmente aos outros ou de boicotar o armamentismo alheio. Como afirma Conduru, “havia na América do Sul uma semelhança formal com o sistema europeu de Estados: rivalidades geopolíticas, disputa por territórios, corrida armamentista, além da tendência à formação de alianças e contra-alianças”<sup>266</sup>. Nesse cenário, e frente à busca por um ordenamento baseado em constituir um tratado entre as partes, não há consenso sobre o significado do Pacto do ABC: para uns, o Pacto aproximava esses países dos Estados Unidos e, conseqüentemente, de sua Doutrina Monroe e do Corolário Roosevelt; para outros, ou se, ao contrário, reforçaria o bloqueio aos interesses norte-americanos na região, segmentando o

<sup>264</sup>GARCIA, Eugênio Vargas. A diplomacia dos armamentos em Santiago: o Brasil e a Conferência Pan-Americana de 1923. *Revista Brasileira de História*, vol. 23, nº. 46, 2003, pp. 173-200.

<sup>265</sup>CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Rev. Bras. Polit. Int.*, vol. 41, nº 2, 1998, p. 59.

<sup>266</sup>Ibidem, p. 64.

Hemisfério em blocos regionais de influência<sup>267</sup>. De qualquer forma, o projeto reforçou, sim, o relacionamento entre os três países e criou entendimentos e mecanismos importantes para o regionalismo sul-americano.

Um aspecto importante a se ressaltar no Pacto do ABC foi que, diferentemente dos tratados do século XIX da América Hispânica que buscavam criar uma aliança militar defensiva ou ofensiva, ele não previa a construção de algo semelhante. Havia uma busca de coordenação de inteligência, principalmente para se evitar que o território dos contratantes fosse utilizado por forças rebeldes para instaurar a instabilidade política doméstica ou de outrem, estabelecendo uma cooperação entre eles e a garantia de rompimento e supressão às forças rebeldes. O acordo projetado estabeleceria uma espécie de *pax* entre as três potências regionais, buscando garantir tanto a estabilidade interna de seus territórios quanto a regional. Novamente, os assuntos relativos à defesa proporcionaram maior entendimento e coordenação conjunta entre as lideranças regionais.

Apesar das calorosas discussões sobre a sua efetividade e até sua necessidade, o Pacto do ABC foi utilizado como base entre a aproximação entre Argentina e Brasil, tendo sido, por vezes, na visão dos diplomatas sobre o pacto, uma variável importante não apenas para ocupar o cargo de embaixador em Buenos Aires ou no Rio de Janeiro, mas um indicativo da política externa para com os seus vizinhos<sup>268</sup>. O pacto ficou à margem das relações pan-americanas no pós-Primeira Guerra Mundial até os anos 1950, quando as referências a ele serviram para dar um novo fôlego às relações entre os três países.

Com as presidências de Perón, Vargas e Ibañez del Campo na Argentina, Brasil e Chile, respectivamente, o Pacto do ABC foi recolocado em pauta, visando o aprofundamento das relações políticas entre os três países. Nessa nova fase, o ABC teve foco mais comercial e econômico, visando, inclusive, por parte do governo argentino, a tentativa de se criar uma união aduaneira<sup>269</sup>. Restaurada no contexto de pós-Segunda Guerra Mundial e de Guerra Fria, a proposta listava objetivos audaciosos, baseados no nacionalismo econômico – Nacional-Desenvolvimentismo –, na inserção comercial e na reconstrução da economia da região no

---

<sup>267</sup>Conduru divide em dois blocos de autores: Ricupero e Bueno estariam ligados à corrente de aproximação; e Moniz Bandeira, Lafer e Burns à linha de contenção. Para maiores informações: CONDURU, Guilherme Frazão. Op. Cit., pp. 70-71.

<sup>268</sup>BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil. *Contexto Internacional*, vol. 36, no 2, 2014, pp. 549-583.

<sup>269</sup>DALIO, Danilo. O Pacto ABC e o governo Vargas (1951-1954). *e-I@tina*. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 16, núm. 62, 2018.

dinamismo global, e no estabelecimento de uma coordenação política<sup>270</sup>. Porém, novamente, o relacionamento entre esses países com os Estados Unidos foi determinante para que os objetivos audaciosos fossem substituídos por outros, mais tímidos, que não levaram a aprofundar o relacionamento entre eles nem a superar as desconfianças. Todavia, a iniciativa serviu para inaugurar um novo período de buscas pela integração na América Latina, centrada em questões econômicas e comerciais, inserindo a região dentro dos modelos mais convencionais de integração da segunda metade do século XX.

## Conclusão

As iniciativas do século XIX posteriores ao Congresso do Panamá de 1826 mantiveram o objetivo de criar um pacto de confederação, o que demonstra como as ideias iniciais de Bolívar influenciaram a perspectiva de união almejada desde o nascimento da América Latina como região autônoma. Apesar de os propósitos terem sido mais audaciosos do que fora realmente firmado entre os países, não houve desistência da perseguição dessa perspectiva. Pelo contrário, as iniciativas que não alcançaram os resultados propostos foram substituídas por outras.

Por outro lado, o fracasso no entendimento coletivo se deu por fatores de desconfiança mútua entre os agentes, principalmente quando envolviam ações conjuntas e a busca por parcerias com potências externas, além das disputas fronteiriças. A partir desses conflitos, a capacidade de ordenamento em prol de objetivos comuns sofria com a instabilidade política. O núcleo da pauta da defesa comum serviu para trazer os países à mesa de negociações, ao mesmo tempo em que engendrou desentendimentos, produzindo o resultado de não-ratificação dos acordos. Imperava, concomitantemente, um modelo que visava instaurar mecanismos de solução pacífica das controvérsias mantendo equilibrada a divisão de poder entre as nações.

A partir de uma maior participação dos Estados Unidos nos assuntos da região, a lógica confederativa e a sua subsequente possibilidade de intervenção foram substituídas por uma pauta hemisférica voltada para a solidariedade. Os assuntos de defesa continuaram na agenda, mas perderam protagonismo para a discussão comercial. Desse modo, a intensidade e importância da defesa para a integração regional diminuiu até ser substituída, a partir da segunda metade do século XX, tendo por referência o processo comunitário europeu.

Uma das consequências do período hemisférico foi instaurar dinâmicas distintas de relacionamento entre os países da América Latina e os Estados Unidos, segmentando o

---

<sup>270</sup>MORALES, Pablo Raúl. *ABC: Un modelo de poder regional inconcluso*. La Plata: Ediciones IRI, 2008.

continente. Enquanto os países que compõem a América Central sofriam, em grau elevado, a intervenção e a dependência em relação aos Estados Unidos, os países sul-americanos buscavam impedir qualquer interferência, o que não significava o rompimento diplomático ou a recusa a aliar-se aos norte-americanos. Uma consequência desse processo foi a busca por constituir um arranjo político próprio, inaugurando as iniciativas sub-regionais – como o Pacto do ABC –, que se tornarão mais importantes a partir da segunda metade do século XX. Porém, o resgate de um projeto que tivesse a defesa comum como um dos assuntos prioritários que poderiam colaborar com o estabelecimento de uma comunidade política regional se dará apenas a partir dos anos 2000, com o estabelecimento da UNASUL. É disso que trata o próximo capítulo.

## Capítulo 5 – Defesa e Segurança retornam a pauta: a UNASUL e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano

Durante a segunda metade do século XX, os assuntos relacionados a defesa e segurança coletiva foram secundários na pauta de integração regional. Diferentemente das iniciativas do ciclo confederativo, quando havia uma concepção de emancipação política através da defesa coletiva e de união através do estabelecimento de uma liga perpétua, e do ciclo hemisférico, com a primazia da pauta comercial e a defesa apenas como um princípio de solidariedade, o regionalismo sul-americano da segunda metade do século XX passou a conceber a emancipação como inserção da região em um processo de atenuação das assimetrias econômicas entre a periferia e o centro, seguindo através da ótica cepalina. Devido a isto, as pautas relacionadas aos tópicos de segurança e defesa permaneceram debaixo de uma ótica hemisférica, sob responsabilidade da OEA. Um dos exemplos dessa ótica hemisférica, foi a iniciativa de garantir a não-proliferação de armas nucleares na América Latina e Caribe, através do Tratado de Tlatelolco que, apesar de ter sido lançado em 1967, contou com a ratificação de Argentina, Brasil e Chile somente nos anos 1990, através de uma iniciativa conjunta, garantindo mais um avanço nos mecanismos de confiança mútua<sup>271</sup>.

Até a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2007, poucas vezes a defesa ou a segurança criaram pautas e agendas de encontros coletivos exclusivos da América do Sul. Foi um momento de baixa, onde esses assuntos estavam distantes de terem a mesma importância na promoção da unidade da região. Os eventos que reuniam os ministros da defesa sul-americanos ocorriam de forma hemisférica ou global, não havendo muitas oportunidades para um avanço no aspecto regional. Esse fator, inclusive, foi um destaque dado quando da proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)<sup>272</sup>, pois a ausência de um diálogo permanente na região era patente. Para a área de defesa nas iniciativas de integração sul-americana, o único avanço contundente e relevante foi realizado pela Comunidade Andina de Nações (CAN). Já o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), um dos processos de

---

<sup>271</sup>VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. A Política Externa Brasileira na Era FHC: um exercício de autonomia pela integração. *Tempo Social*, V. 15, Nº. 2, 2003, pp. 31-61.

<sup>272</sup>Em um relato, o Ministro da Defesa Nelson Jobim afirmou, à época, de ter participado de uma reunião hemisférica ocorrida no Canadá, onde os demais ministros sul-americanos sequer sabiam o que seus pares da região iriam discutir. Essa ausência de diálogo teria impressionado o ministro brasileiro, que passou a articular a criação de um organismo regional voltado para os assuntos de defesa, o que viria a ser o CDS. Para maiores informações sobre o papel de Nelson Jobim nesse processo: FRIZZERA, Guilherme. O Conselho de Defesa Sul-Americano: a busca por uma identidade de defesa. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, 136pp., 2015.

integração melhor consolidados da região, também apresenta avanços tímidos na área de segurança e defesa. Já a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), diferentemente dos dois outros processos, terá os assuntos de defesa com forte presença em sua retórica – assim como uma explícita referência à Bolívar e as seus ideais, apesar de refletir uma interpretação muito particular sobre isso. Mas a baixa institucionalização da ALBA não materializará o projeto e ainda irá servir de um dos pretextos de se apoiar a iniciativa da UNASUL. Os três processos serão explicados mais adiante.

Uma mudança nesse panorama ocorrerá somente a partir dos anos 2000, a partir de dois fatos que este estudo considera fundamentais: as reuniões presidenciais entre todos os presidentes sul-americanos (algo inédito) e os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001, ocorridos nos Estados Unidos. Esses dois fatos fizeram com que os países da América do Sul expandissem as suas pautas de negociação, levando a um aprofundamento das iniciativas de integração em aspectos políticos.

Os assuntos relacionados à segurança e defesa vão tomar um novo impulso após os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001. Dois movimentos relacionados a este evento são importantes: um protagonismo hemisférico na defesa e a inclusão dessa pauta em algumas iniciativas de integração regional. No primeiro, o governo dos Estados Unidos lançou várias frentes de contraterrorismo, desde o acionamento da cláusula de solidariedade hemisférica até a inserção de novas temáticas na agenda política de segurança, elaborando novos tratados e protocolos através da OEA. Durante os anos 1990, e com um considerável aprofundamento nos anos 2000, a questão de segurança hemisférica pauta a agenda de discussões nas Américas, principalmente com a perspectiva de multidimensional da segurança<sup>273</sup>.

A multidimensionalidade trouxe a inserção de pautas que não estavam associadas diretamente com os assuntos relacionados à segurança e defesa como, por exemplo, a saúde, a economia e as questões de meio ambiente. Essa nova forma de tratar os assuntos relacionados a segurança, pode ter a sua definição complementada como a “(...) inserção complexa de planos interestatal, transnacional e supranacional, tendo por peculiaridade a ausência do recurso à guerra para a solução de impasses”<sup>274</sup>. Não obstante, além dessa associação temática, a multidimensionalidade passou a considerar a cooperação, a regionalização e o desenvolvimento institucional como respostas adequadas aos desafios de segurança e defesa. Com isso, a partir

---

<sup>273</sup> SAINT-PIERRE, Héctor L. "Defesa" ou "segurança"? reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, 2011.

<sup>274</sup> VILLA, Rafael. A segurança global multidimensional. *Lua Nova*, n. 46, 1999, p. 118.

de uma discussão hemisférica, buscou-se estimular a criação de mecanismos institucionais novos, ancorados na cooperação e ações coletivas<sup>275</sup>.

A Declaração de Bridgetown de 2002 é reconhecida como o primeiro documento a abordar essa nova dinâmica das questões de segurança nas Américas após o 11 de setembro de 2001. Na declaração, ficou reconhecida a multidimensionalidade das ameaças, preocupações e desafios, sendo incluídos entre estes, os aspectos políticos, econômicos, de saúde e ambientais. Também ficou reconhecido que muitas dessas ameaças ultrapassam as fronteiras nacionais, trazendo consigo a característica de transnacionalidade e, portanto, requerem solução através de uma cooperação internacional adequada. Acrescenta-se a essa multidimensionalidade, a exigência de respostas de múltiplos aspectos através de distintas organizações. Finalmente, a questão da regionalização se faz presente, a partir do momento da percepção das ameaças corresponde a diferentes características regionais. Acordou-se, portanto, que "os Estados-membros devem intentar fortalecer e, quando corresponda, desenvolver mecanismos apropriados e pertinentes para aprofundar a cooperação e coordenação a fim de abordar de maneira mais focalizada as novas ameaças, preocupações e outros desafios multidimensionais à segurança hemisférica"<sup>276</sup>.

A partir dessa nova perspectiva sobre como tratar os assuntos de segurança de forma regionalizada, haverá maior movimentação em direção a incluir essa pauta como prioritária para que se criasse e consolidasse a América do Sul como um espaço comunitário, caracterizado por ser uma zona de paz, buscando aprofundar a integração visando criar uma identidade comum de defesa. Haverá, a partir desse novo momento, uma maior preocupação em ampliar a agenda de segurança e as formas de coordenação de políticas comunitárias, principalmente às relacionadas à segurança pública e ao combate dos crimes transnacionais, mantendo essa perspectiva comunitária em assuntos que anteriormente seriam tratados de forma unilateral. Mesmo com um baixo retorno ao institucionalizar esses assuntos de forma coletiva, os resultados não interferiram ou alteraram uma parte fundamental da identidade sul-americana: a integração como um objetivo político a ser perseguido por todos os países da região. Evidentemente, com alterações e alternâncias de prioridades, mas sempre um norte constante nas relações internacionais do subcontinente.

---

<sup>275</sup>PAGLIARI, Graciela De Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. *Rev. bras. polit. int.*, Brasília, v. 49, n.1, 2006.

<sup>276</sup>OEA. *Declaração de Bridgetown: Abordagem Multidimensional à Segurança Hemisférica*. Bridgetown, 04 de junho de 2002.

Nesse capítulo, serão apresentados o desenvolvimento dos processos de integração mais bem consolidados e como os assuntos relacionados à defesa tiveram alguma influência no processo, mesmo que de forma tangencial. Serão analisados a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), além da iniciativa da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) que foi a gênese da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Cada uma dessas iniciativas e organizações serão analisadas focando em tratados, acordos, declarações ou estatutos constitutivos de organismos voltados para os assuntos relativos à defesa ou a segurança comum. Cabe ressaltar que a América do Sul possui outras iniciativas não necessariamente de integração que abordam os assuntos relativos à defesa e segurança. São compromissos firmados que colaboram para a criação da confiança mútua e para a perspectiva de solução pacífica das controvérsias. É o caso dos acordos voltados para garantir a transparência do uso da energia nuclear e aos fóruns de diálogo e cooperação que não se restringem aos limites da geografia sul-americana, como no caso da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

#### 5.1 – A defesa durante o período da Guerra Fria: a JID e os grupos de Contadora e do Rio

Entre o período compreendido entre a Segunda Guerra Mundial e o fim da Guerra Fria, a pauta da defesa manteve o perfil de discussão à nível hemisférico. Dentro da União Pan-Americana e, posteriormente, na Organização dos Estados Americanos (OEA), o principal mecanismo institucional criado foi a Junta Interamericana de Defesa (JID), criada no Rio de Janeiro em 1942 durante uma reunião de Ministros das Relações Exteriores da América. Inicialmente focada em garantir a defesa do continente perante as forças do Eixo, a JID possuía um caráter técnico e que visava a elaboração de estratégias e estudos de defesa hemisférica. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a JID avançou em seu processo de aprofundamento institucional, contando não apenas com um caráter de instituição permanente e hierarquizado, isto é, com presidência, secretaria-geral e representação de delegações dos países membros, mas igualmente avançando em aprofundamentos institucionais mais audaciosos e inéditos.

Em 1962 foi criado o Colégio Interamericano de Defesa (CID), iniciativa pioneira na formação militar internacional e que atendia ao objetivo de se criar uma comunidade de defesa hemisférica<sup>277</sup>. O pioneirismo em se criar o CID, assim como a reivindicação de que a JID seria

---

<sup>277</sup>MEDEIROS, Sabrina Evangelista. Colégio Interamericano de Defesa. In.: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2018, pp. 117-126.

a organização regional mais antiga do mundo em matéria de defesa<sup>278</sup>, colaboraram nos esforços para a continuação da aproximação entre os países americanos em matéria de defesa, mas sem o compromisso ou o objetivo de união ou de integração.

A JID e os seus organismos derivados possuem uma relevante autonomia em relação à OEA, apesar de que, durante o período da Guerra Fria, a sua pauta de discussão orbitava aos interesses dos Estados Unidos. Em outras palavras, a cooperação visada em seus objetivos institucionais obedecia a lógica de combate ao comunismo na América<sup>279</sup>. Portanto, no período da Guerra Fria, os avanços de cooperação na área de defesa estavam condicionados aos esforços de elaboração na formação dos militares e na elaboração de estratégias de atuação que atendessem ao combate a qualquer avanço do comunismo no continente americano.

Ainda no período da Guerra Fria, nos anos 1980, a América Latina buscará uma nova aproximação entre os Estados, fora do âmbito hemisférico da OEA. São inauguradas as iniciativas de Contadora e de Apoio a Contadora, ambas percussoras do que viria a se tornar o Grupo do Rio em dezembro de 1986.

O cenário conflituoso e violento na América Central durante os anos 1970-1980 fez com que Colômbia, México, Panamá e Venezuela se reunissem na ilha panamenha de Contadora em 1983 para discutir soluções pacíficas e o fomento de medidas de confiança mútua para os conflitos existentes na região centro-americana. Essa iniciativa conjunta foi acompanhada, em 1985, por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai que formaram o Grupo de Apoio à Contadora, trazendo de volta o interesse diplomático dos países sul-americanos com região da América Central.

Assim como no processo de aproximação entre os países sul-americanos, expostos a partir da próxima seção, o Grupo e o Apoio ao Grupo de Contadora ancoravam-se nos processos iniciais de redemocratização e desarmamento para garantir o sucesso na adoção de medidas de confiança mútua e solução pacífica das controvérsias. Sem visar a construção de ordenamentos institucionais mais bem aprofundados, ambas iniciativas possuíam características de solidariedade e cooperação, colaborando, inclusive, para discussões diplomáticas voltadas para a região. Esse encontro entre as duas iniciativas gerou em 1986 o Grupo do Rio.

O Grupo do Rio possuía, além da preocupação original da solução dos conflitos na América Central, uma agenda de objetivos mais ampla, onde os assuntos de defesa serão

---

<sup>278</sup>Ibidem, p. 117.

<sup>279</sup>FRENKEL, Alejandro. Junta Interamericana de Defesa (JID). . In.: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2018, pp. 577-580.

incorporados dentro da perspectiva de consolidar a América Latina como uma Zona de Paz, tópico mais bem explorado a partir da seção seguinte. O Grupo do Rio terá como objetivo garantir a consolidação dos processos de redemocratização que, por um processo de ramificação, acabaria por acomodar outros assuntos prioritários como, por exemplo, os desenvolvimentos econômico, comercial e social entre os países da América Latina. Saraiva<sup>280</sup> destaca de forma positiva este aspecto amplo da agenda de objetivos do grupo, que traria uma real discussão dos problemas latino-americanos. Importante ressaltar, todavia, que os objetivos com os grupos de Contadora e do Rio não mencionam e não fazem referências ao histórico de união da América Latina, tendo, portanto, características de uma pauta pragmática e objetiva<sup>281</sup>.

Portanto, a pauta da defesa durante o período da Guerra Fria avançou em buscar mecanismos institucionais de intercâmbio e aprendizado no aspecto hemisférico, visando a cooperação militar dentro da órbita de influência da pauta dos Estados Unidos no combate ao comunismo. No aspecto regional, a partir dos anos 1980 se iniciará uma reaproximação entre os países latino-americanos, principalmente os da América do Sul, numa agenda de redemocratização e utilizando a diplomacia presidencial como principal instrumento de atuação. Por fim, nesse momento, a reaproximação não significou integração ou união, movimento que apenas retomará um maior impulso a partir dos anos 2000.

## 5.2 – A segurança e defesa na Comunidade Andina de Nações e no MERCOSUL

### 5.2.1 – Comunidade Andina de Nações

A Comunidade Andina de Nações (CAN) se originou a partir do Acordo de Cartagena de 1969, inicialmente nomeada de Pacto Andino, tendo como países-membros a Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Desde o princípio, a CAN apresentou um complexo organograma institucional, ao instalar, logo em seu nascimento, “(...) instituições deliberativas e decisórias com uma crescente participação da sociedade civil, tendo em vista o modelo europeu”<sup>282</sup>. Em outras palavras, ao buscar se assemelhar com a União Europeia, a integração andina criou organismos dentro do seu desenho institucional que proporcionaram uma aproximação entre seus membros em assuntos de maior especificidade técnica<sup>283</sup>. Dentre esses

<sup>280</sup>SARAIVA, Miriam. La Política Externa Europea: el caso de los diálogos Grupo a Grupo con América Latina de 1984 a 1992. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996, p. 212.

<sup>281</sup>AGRA, Hugo. As políticas externas do Brasil e do México para a América Latina: do Grupo de Contadora ao Grupo do Rio. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 9, nº. 2, 2020, pp. 331-347.

<sup>282</sup>SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A Comunidade Andina e a cooperação em Segurança para o combate ao narcotráfico. *Revista InterAção*, v. 6, n. 6, 2014, p. 30.

<sup>283</sup>BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 26, n. 65, 2018, pp. 62-80.

organismos, não havia um destinado especificamente às questões relativas à defesa e à segurança. Antes dos avanços na busca por coordenação política em matéria de segurança se tornarem mais ativos a partir dos anos 2000, a CAN possuía apenas a Declaração de Galápagos, de 1989, cujo teor formalizou a participação das forças armadas no combate ao tráfico de drogas e encetou as primeiras tentativas de fomentar medidas de confiança mútua, cooperação para a paz e segurança.

A ausência de avanços significativos nessa temática – ou na efetividade institucional do processo de integração andino como um todo, como destacado por Bressan e Luciano<sup>284</sup> - apenas foi alterado a partir de 2002, com o Compromisso de Lima e através da *Carta Andina para La Paz y Seguridad, Limitación y Control de los gastos a La Defensa Externa*<sup>285</sup>. Nessa carta, são firmados compromissos entre os seus membros para a promoção de uma concepção comum de segurança, da paz, ampliação e fomento de medidas de confiança, além de instauração de medidas de contenção de gastos com armamentos. Destaca-se a reiterada afirmação de que os compromissos e objetivos assumidos nesta carta estão de acordo com as observações da OEA e da ONU. No documento, são apresentados os pontos considerados comuns de uma agenda coletiva de segurança da região andina.

São classificados como pautas em comum aos membros da comunidade o tráfico de drogas, terrorismo, não proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, de mísseis aéreos de longo alcance e minas terrestres. O documento ainda estabelece pontos importantes para proporcionar medidas de confiança mútua, estando entre os objetivos da organização buscar institucionalizar os assuntos de segurança e defesa comuns. Destacam-se, entre as medidas consideradas importantes para criar uma confiança mútua na região andina, um intercâmbio de informações sobre doutrinas e políticas de defesa, participação e observação de exercícios militares, seminários e cursos de formação na área de defesa para civis e militares sobre as medidas de fomento de confiança mútua e a promoção de encontros entre o Alto Comando militar dos países membros. Todas essas medidas são julgadas necessárias para se criar uma política externa comum do bloco andino.

Levando em consideração que a política externa comum constitui um elevado grau de cooperação política que inicia uma nova etapa de integração andina e que identificou como uma de suas áreas de ação prioritárias a adoção de medidas conjuntas para promover uma cultura de paz e de soluções pacíficas de disputas, aumentando a

---

<sup>284</sup>Ibidem, p. 63.

<sup>285</sup>CAN. *Carta Andina para La Paz y Seguridad, Limitación y Control de los gastos a La Defensa Externa*. Lima, 17 de junio de 2002. Disponível em: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/plan/andina1.html> Acesso: 10/10/2021.

confiança, especialmente nas áreas de fronteira, limitando as armas e desenvolvendo novos conceitos regionais de segurança<sup>286</sup>.

A partir do Compromisso de Lima, ocorreram avanços em *cartas de intenções* sobre a importância das pautas de segurança e defesa do bloco. Entendido de outra maneira, passou-se a discutir mais, porém, com poucos resultados institucionais.

No primeiro encontro entre os presidentes dos países-membros da Comunidade Andina de Nações após o Compromisso de Lima, ocorrido em junho de 2003, no Equador, a declaração final<sup>287</sup> sobre o encontro dedica um espaço considerável sobre as intenções futuras do bloco para com os assuntos relativos à segurança e defesa. Nessa nota conjunta, os presidentes veem o a CAN avançando consideravelmente em aspectos fundamentais de integração, elevando o bloco a um outro patamar nas relações exteriores, principalmente a partir de uma futura adoção de uma política externa comum e de configuração multidimensional. A partir dessa perspectiva mais ampla sobre o próprio processo de integração, a Comunidade Andina de Nações passou a incluir dentro do aspecto da dimensão política, a segurança e o fomento da confiança mútua, além de evidenciar alguns tópicos como ameaças comuns ao bloco como, por exemplo, o combate ao tráfico de drogas e a luta contra o terrorismo. Não obstante, nas diretrizes constantes nesse documento, os presidentes solicitam ao Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, a proposta de uma Política de Segurança Comum Andina a ser avaliada no próximo encontro presidencial.

Realizada em julho de 2004, a 13ª Reunião Ordinária do Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, realizada em Quito, publicou a *Decision 587* ou *Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*<sup>288</sup>. Esse documento apresenta as diretrizes gerais sobre uma política comum de segurança, submetendo as suas resoluções, primeiramente, a questão da multidimensionalidade proposta pela OEA, com a necessidade de uma participação maior por parte das organizações regionais e sub-regionais nas políticas de segurança hemisférica, e tendo como o principal objetivo aprofundar uma identidade e proporcionar uma maior coesão comunitária andina. Os seus objetivos se iniciam afirmando da necessidade de se

---

<sup>286</sup>CAN. Op. Cit., s/p. No original: “Teniendo en cuenta que la política exterior común constituye un elevado grado de cooperación política que inicia una nueva etapa de la integración andina y que ha identificado como una de sus áreas de acción prioritaria adoptar "medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad”

<sup>287</sup>CAN. *Declaración de Quiram*. XIV Consejo Presidencial Andino, 28 de junio de 2003. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/trade/junac/xivdec\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/trade/junac/xivdec_s.asp) Acesso: 10/10/2021.

<sup>288</sup>CAN. *Decision 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*. Quito, 10 de julio de 2004.

enfrentar de maneira cooperativa e coordenada as ameaças de segurança na Comunidade Andina. Ademais, dentro dos objetivos que atingem ao interesse deste estudo, estão os relacionados a promoção de uma Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana, em conformação com um Espaço Sul-americano de integração, a prevenção, combate e erradicação das novas ameaças a partir da cooperação e coordenação de ações conjuntas e induzir a participação comunitária nas definições e procedimentos correspondentes a segurança coletiva, hemisférica e mundial. Por fim, a proposta de política comum de segurança tem por princípio o processo de integração e como fundamento, a identidade andina e a comunidade de interesses. Apesar desses objetivos ousados por parte da CAN, a organização não soube responder a contento ao maior desafio em termos de defesa: a Guerra do Cenepa.

Derivado da época da emancipação política do século XIX, a região do rio Cenepa, compreendida entre Equador e Peru, sempre foi alvo de litígios fronteiriços entre ambos. Em 1995, tropas peruanas ocuparam a região e um conflito se iniciou. Após alguns dias de batalha, Equador e Peru iniciaram um processo de mediação, tendo a Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos como árbitros dessa disputa. Foram adotadas medidas de confiança mútua, onde cada árbitro ficou responsável por um setor. A conflito terminou a Declaração de Paz do Itamaraty<sup>289</sup>. Com isso, somente com a intervenção dos países do Cone Sul e os Estados Unidos uma solução mediadora foi alcançada, demonstrando como a organização não foi capaz de oferecer aos seus membros um de seus objetivos propostos.

Retomando a discussão sobre a identidade andina e os assuntos de segurança, a proposta de uma política comum de segurança na CAN se baseia em um documento publicado em 1999. Chamado de *Política Externa Común* ou *Lineamientos de la Política Exterior Común*<sup>290</sup>, ele apresenta a ideia de uma identidade comum andina ancorada nos valores dos direitos humanos, cooperação, desenvolvimento econômico e social, paz e segurança, democracia, confiança mútua e solução pacífica das controvérsias. Os documentos posteriores que versam sobre questões relativas à segurança e defesa da Comunidade Andina de Nações serão voltados e focados na questão de combate ao narcotráfico e ao terrorismo doméstico, possuindo um caráter mais normativo sobre as ações que deveriam ser tomadas no combate a estas ameaças.

---

<sup>289</sup>BARROSO, Mauro Patrício. *Cenepa – A Última Guerra Sul-Americana*. Rio de Janeiro: Editora STAMPPA, 2007.

<sup>290</sup>CAN. *Decision 458: Lineamientos de la Política Exterior Común*. Cartagena de Índias, 25 de mayo de 1999. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC458.pdf> Acesso: 11/10/2021.

Nos documentos analisados, observa-se um entendimento bastante semelhante sobre a percepção de uma região que necessita avançar na consolidação de uma zona de paz, a partir de uma identidade comum, na transparência e cooperação nas áreas de inteligência e militar, e com um importante incentivo ao intercâmbio educacional envolvendo civis, militares e acadêmicos. Com isso, será possível observar mais adiante que os princípios que regem a concepção de uma identidade comum andina são semelhantes a forma como a UNASUL também irá conceituar o seu entendimento sobre o que seria uma identidade comum de defesa.

### 5.2.2 - MERCOSUL

Na história e na geopolítica da América do Sul, às relações entre os países que formam o Cone Sul - em especial às rivalidades entre Argentina e Brasil – formam um conjunto inesgotável de argumentos sobre os desdobramentos do passado, presente e o futuro da integração na região. Esse recorte sub-regional junta os dois agentes políticos importantes e cruciais, onde as discussões sobre quaisquer projetos mais amplos de união necessariamente perpassam. De acordo com Galvão, o Cone Sul proporcionou uma “(...) efervescência para a produção em Relações Internacionais, desde os aportes político e histórico, até as vertentes teóricas e do processo negociador”<sup>291</sup>. Não somente, continua o autor, são às relações no Cone Sul que proporcionarão uma dinâmica sub-regional mais intensa, contribuindo para essa divisão geopolítica e conceitual entre a América Latina e a América do Sul, incorporando a região aos debates sobre globalização e regionalismo<sup>292</sup>.

A partir da aproximação entre Argentina e Brasil nos anos 1980, quando ambos os países ainda estavam passando por um período de transição política entre os regimes ditatoriais para a democracia, se iniciam às tratativas de criação de uma organização voltada para a integração do Cone Sul. Nesse período transitório e anterior à criação do MERCOSUL que os assuntos relacionados à segurança e defesa assumiram um papel preponderante. Iniciado nos anos 1970, Argentina e Brasil implantaram os seus primeiros projetos de desenvolvimento de energia nuclear, alimentando o receio de uma corrida armamentista no Cone Sul, alimentado por uma rivalidade histórica e uma percepção de “desequilíbrio geopolítico”, principalmente na visão dos militares brasileiros<sup>293</sup>. Após o empenho pessoal dos presidentes Alfonsín e Sarney em

---

<sup>291</sup>GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Rev. Bras. Polit. Int.* v. 52, n.º. 2, 2009, p. 65.

<sup>292</sup>Ibidem, p. 65.

<sup>293</sup>BANDARRA, Leonardo. *A luta contra o Tordesilhas Nuclear: três momentos da política nuclear brasileira (1969-1998)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 199p., 2016, p. 99.

construir as bases de relacionamento de confiança entre Argentina e Brasil na questão da energia nuclear, foi criada em 1991 a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), alterando a dinâmica do relacionamento bilateral, fomentando às ações focadas no estabelecimento de confiança mútua, especialmente as relacionadas à transparência dos programas nucleares de ambos<sup>294</sup>.

Foi essa aproximação que permitiu, na questão da defesa e segurança regional, que esses países não apenas reduzissem antigas desconfianças e contenciosos, mas também que adotassem posições compatíveis quanto ao futuro de projetos militares – como na questão do armamento nuclear – e à ampliação do entendimento entre seus corpos militares, exemplificada pela realização conjunta ou combinada de exercícios e manobras castrenses<sup>295</sup>.

Além da questão de transparência nuclear entre ambos, outra demonstração de uma aproximação entre ambos foi a formação em 1986 da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), iniciativa liderada pelo Brasil e com apoio da Argentina, após a fracassada tentativa de se criar a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). Esse apoio por parte dos argentinos se deu, além das medidas de transparência e cooperação nuclear, pelo comportamento do Brasil perante a Guerra das Malvinas, em um contraponto ao apoio dado aos ingleses pelos Estados Unidos, em desacordo com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), mecanismo institucional da OEA de solidariedade hemisférica em questões de defesa<sup>296</sup>.

Nos anos 1990, com os governos Menem e Collor, a aproximação entre Argentina e Brasil se materializou com a criação do MERCOSUL, incorporando Paraguai e Uruguai como membros efetivos da nova organização sub-regional. Como resultado, mesmo que núcleo funcional da integração no Cone Sul seja econômico, essa iniciativa proporcionou uma nova dinâmica nas relações políticas, favorecendo o surgimento de um contexto favorável de confiança mútua e de cooperação. Portanto, no caso do MERCOSUL, há uma alta participação dos assuntos relacionados à segurança e defesa como indutora do processo de integração, se diferenciando da Comunidade Andina, onde essa pauta recebeu uma maior atenção anos depois de sua criação. Por fim, como afirma Arbilla<sup>297</sup>, a aproximação em decorrência de transparência e mitigação das políticas nucleares transformou o relacionamento entre os dois maiores *players*

<sup>294</sup>MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. (ed.). *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

<sup>295</sup>SOARES, Samuel Alves. Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações? *Estudos Ibero-Americanos*, v. XXXIV, n. 1, 2008, p. 168.

<sup>296</sup>FUCCILLE, Alexandre; LUCIANO, Bruno; BRESSAN, Regiane. Para além do comércio: MERCOSUL, democracia e segurança regional. *Lua Nova*, n.º. 112, pp. 217-250, 2021.

<sup>297</sup>ARBILLA, José María. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, v. 22, n.º 2, 2000, p. 337.

regionais. “De um ponto de vista retrospectivo, as mudanças ocorridas nas políticas externas de Argentina e Brasil nos anos 1980-90 foram profundas e, em boa medida, irreversíveis”.

Todavia, esse protagonismo inicial dos assuntos de segurança e defesa não se manteve após a criação do MERCOSUL. Para Rosenthal<sup>298</sup>, nos anos 1990, a pauta do processo de integração da organização girava ao redor de três pilares: o crescente fenômeno da globalização econômica, as respostas coletivas e convergentes a este fenômeno e, por último, o aperfeiçoamento dos regimes democráticos. No entanto, foram esses os aspectos que garantiram, mesmo que de forma indireta, a consolidação das boas práticas nas relações entre seus membros, atenuando quaisquer perspectivas de um conflito grave no Cone Sul. Os bons resultados iniciais do MERCOSUL garantiram uma relação amistosa, tendo o efeito de aperfeiçoar, inclusive, o relacionamento com países não-membros do bloco, como o Chile. Para Rivera<sup>299</sup>, a partir desse contexto das boas práticas proporcionadas pela organização, as relações bilaterais puderam avançar na agenda estratégica de segurança, que no caso entre a tríade Argentina, Brasil e Chile, poderia ser considerado como uma reedição do Pacto do ABC. Foram realizadas conferências, reuniões, exercícios conjuntos, cooperação técnica e intercâmbio entre as academias militares<sup>300</sup>, mas, ressalta-se, em âmbito bilateral.

Um avanço na agenda de segurança e defesa no MERCOSUL foram os protocolos relacionados a manutenção dos regimes democráticos entre os países-membros do bloco. Dessa forma, mesmo que tangencialmente, a organização se manifestou de forma coletiva sobre pautas relacionadas a esta agenda. Em 1998, os países-membros efetivos e associados (Bolívia e Chile) assinaram o Protocolo do Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile<sup>301</sup>. Essencialmente, o documento afirma não ser possível o aprofundamento institucional do MERCOSUL sem o compromisso para com a democracia. A democracia é considerada fundamental para a manutenção das boas relações intrabloco e, a partir desse compromisso, que foi possível avançar em compromissos de segurança.

---

<sup>298</sup>ROSENTHAL, Gert. Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico. *Estudios Internacionales*, v. 26, N°. 101, 1993, pp. 74-88.

<sup>299</sup>RIVERA, Jorge Riquelme. La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia sudamérica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. V. 8, N°.1, 2013, pp. 279-308.

<sup>300</sup>Ibidem, p. 292.

<sup>301</sup>MERCOSUL. *Protocolo do Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile*. Ushuaia, 24 de julho de 1998. Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/protocolodeushuaia> Acesso: 22/10/2021.

Adicionalmente ao Protocolo do Ushuaia, foi publicado a Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz<sup>302</sup> em 1999. No documento, os países firmam o compromisso em estimular organismos de consulta e cooperação relacionados aos temas de segurança e defesa, garantindo uma progressiva articulação e realização de esforços conjuntos nos foros internacionais sobre essas temáticas, principalmente às relacionadas com o desarmamento nuclear. Igualmente em 1999, o MERCOSUL publicou o *Plan General de Cooperacion y Coordinacion reciproca para la Seguridad Regional*. Esse documento apresenta a visão dos países-membros sobre quais seriam as ameaças comuns ao bloco, detalhando uma perspectiva ampla sobre a segurança sub-regional, indo ao encontro do que a literatura convencionou a chamar de novas ameaças. Além disso, a percepção sobre as pautas de ameaça aos países do MERCOSUL se assemelha aos da Comunidade Andina de Nações<sup>303</sup>.

São consideradas como uma ameaça comum ao bloco as organizações criminosas ligadas ao narcotráfico, terrorismo, lavagem de dinheiro, contrabando, tráfico de crianças, roubo e furto de veículos, tráfico ilícito de material nuclear e radioativo, migração clandestina e depredação do meio ambiente. Para enfrentar essas ameaças, o MERCOSUL se propôs a atuar em duas frentes. Na primeira, os Estados reformularam os objetivos e a atuação das forças armadas, das polícias e dos demais órgãos que atuam sobre esses temas, buscando maior eficiência e na redução do impacto dessas organizações criminosas no cotidiano de suas populações. Já na segunda linha de atuação, o foco recaiu em reunir esforços conjuntos, coordenados e acordados em toda a região, existindo uma finalidade comum contra todos os tipos de crimes. Essa visão sobre as ameaças comuns será intitulada de *vulnerabilidades da segurança comunitária sub-regional*. Além disso, a principal meta deste plano deveria ser aprofundar os laços de amizade e fraternidade que historicamente prevalecem na região. Esses serão os principais avanços do bloco sobre esses temas até 2002, quando, em outra reunião presidencial, foi criado o Grupo de Trabalho Permanente do MERCOSUL voltado para ações contra o terrorismo, dentro da lógica de adoção de coordenação de políticas após os atentados de 11 de setembro de 2001.

Em suma, as movimentações da Comunidade Andina de Nações e o Mercado Comum do Sul em relação às pautas de segurança e defesa possuíam pauta semelhante de ameaças, de ações que necessitam ser realizadas para aprimorar a coordenação entre os países dos blocos e

---

<sup>302</sup>OEA. *Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz*. Ushuaia, 24 de julio de 1999.

<sup>303</sup>MERCOSUL. *Plan General de Cooperacion y Coordinacion reciproca para la Seguridad Regional*. 1999. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/22-internacional-plan-general-cooperacion-coordinacion-reciproca-para-seguridad-regional-rmd1999000022-1999-12-07/123456789-0abc-de2-2000-09991dserced#> Acesso: 22/10/2021.

a percepção sobre sub-regiões inseridas em uma comunidade que deveria se consolidar como uma zona de paz. A partir dessa convergência sobre o que seriam as pautas de segurança e defesa, havia o obstáculo da ausência de diálogo mais abrangente. Em outras palavras, incentivar e realizar encontros que aproximassem os dois blocos principais de integração para proporcionar, se possível, uma unidade de toda a América do Sul. A partir dos anos 2000, principalmente por iniciativa brasileira, esses encontros tiveram início, envolvendo todos os países da região e levando a iniciativas mais ousadas, planos mais abrangentes e aglutinadores dos interesses de integração. Gradualmente, temas de segurança e defesa voltam a ser uma das principais pautas aglutinadoras da integração sul-americana.

### 5.3 – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA)

Entre todos os processos de integração existentes na América do Sul, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), foi a iniciativa que mais se utilizou dos pressupostos ideológicos dos Libertadores da América para promover a aproximação política de seus membros. A iniciativa da ALBA surge a partir da declaração conjunta entre os governos da Venezuela e Cuba em 2004, e em seu primeiro documento - *Declaración Conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la Creación del ALBA*<sup>304</sup> - as referências ao ideal de integração do século XIX são explícitas.

Afirmamos que o princípio fundamental que a ALBA deve guiar é a mais ampla solidariedade entre os povos da América Latina e do Caribe, que se baseia no pensamento de Bolívar, Martí, Sucre, O'Higgins, San Martín, Hidalgo, Pétion, Morazán, Sandino e tantos outros heróis, sem nacionalismos egoístas ou políticas nacionais restritivas que neguem o objetivo de construir uma Grande Pátria na América Latina, como sonhavam os heróis de nossas lutas emancipatórias<sup>305</sup>.

Nesse documento, são elaborados os 12 princípios cardinais da iniciativa. Além de afirmar um posicionamento ideológico que resgata e remete ao período dos ideais bolivarianos, a base da declaração é marcada pelo antagonismo aos processos de integração abertos, isto é, processos que buscariam a cooperação econômica e comercial através de uma agenda

<sup>304</sup>ALBA. *Declaración Conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la Creación del ALBA*. Havana, 14 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.albatcp.org/acta/declaracion-conjunta-venezuela-cuba/> Acesso: 06/11/2021.

<sup>305</sup>Ibidem, s/p. No original: “Afirmamos que el principio cardinal que debe guiar el ALBA es la solidaridad más amplia entre los pueblos de la América Latina y el Caribe, que se sustenta en el pensamiento de Bolívar, Martí, Sucre, O'Higgins, San Martín, Hidalgo, Petion, Morazán, Sandino y tantos otros próceres, sin nacionalismos egoístas ni políticas nacionales restrictivas que nieguen el objetivo de construir una Patria Grande en la América Latina, según la soñaron los héroes de nuestras luchas emancipadoras”.

neoliberal. A iniciativa seria, originalmente, uma contraposição ao projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>306</sup>.

O projeto da ALBA deixa evidente que a coordenação e a indução econômica e comercial demandam a presença de um Estado regulador. O fim da integração, portanto, é garantir um desenvolvimento econômico mais justo, que promova ganhos no aspecto social<sup>307</sup>. Não obstante, uma das preocupações da ALBA é com a integração física e energética, assuntos cujos encontros futuros serão responsáveis pelo desenvolvimento da iniciativa da CASA e da UNASUL. Nessa declaração, não há qualquer menção aos assuntos de defesa ou de segurança. A identidade comum, além da questão histórica que referenda toda a iniciativa, será brevemente mencionada, apenas para ressaltar a necessidade de defender a cultura latino-americana e caribenha.

Entre 2006 e 2012, a ALBA ampliou a sua iniciativa, ao incluir novos membros aos seus quadros. Além de Cuba e Venezuela, Bolívia, Equador, Honduras, Nicarágua, Suriname e alguns outros países caribenhos pediram a adesão ao bloco regional. O Haiti também solicitou a sua incorporação a ALBA em 2012, após receber especial atenção da iniciativa para a sua reconstrução após o terremoto de 2010. Assim como no século XIX, o Haiti não foi incorporado como um membro efetivo, recebendo o status de convidado permanente<sup>308</sup>. Já em outros aspectos de aprofundamento institucional, a ALBA continuará com a pauta de um desenvolvimento econômico coordenado e induzido pelos Estados, principalmente por conta dos objetivos e interesses da Venezuela e de seu presidente Hugo Chávez, através do seu projeto de *Socialismo do Século XXI*<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup>GRATIUS, Susanne; PUENTE, José Manuel. ¿Fin del proyecto alternativo ALBA? Una perspectiva política y económica. *Revista de Estudios Políticos*, n. 180, 2018, pp. 229-252.

<sup>307</sup>ALBA. Op. Cit.

<sup>308</sup>ALBA. *Adhesión de Haití, Santa Lucía y Surinam al ALBA como invitados especiales*. Caracas, 05 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.albatcp.org/acta/adhesion-de-haiti-santa-lucia-y-surinam-al-alba-como-invitados-especiales/> Acesso: 06/11/2021.

<sup>309</sup>O socialismo do século XXI foi conceituado por Heinz Dieterich Steffan e utilizado por Hugo Chávez no Fórum Social Mundial de 2005. Originalmente, o Socialismo do Século XXI possui quatro eixos: desenvolvimento democrático regional, a economia de equivalências, democracia participativa direta e o protagonismo das organizações de base. Quando se torna a política econômica oficial da Venezuela, toma-se contornos históricos e uma interpretação própria sobre os ideais de Simón Bolívar, justificando um maior protagonismo da Venezuela nos processos de integração da América Latina. Para Marco Aurélio Garcia, o que define o Socialismo do século XXI é “Sua única premissa: o capitalismo não é o fim da história e, portanto, coloca-se no horizonte, ainda que em forma imprecisa, uma sociedade pós-capitalista. A diferença está em que o processo que conduz a essa sociedade é tão importante quanto o resultado. Este não pode ser separado daquele. Movimento (meios) e fins se articulam mutuamente”. Para maiores informações: GARCIA, Marco Aurélio et. Al.. *Socialismo no Século XXI*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005, p. 18.

Não se pode dissociar a pauta política implantada desde a chegada de Chávez ao poder, em 1999, da forma como a ALBA conduziu sua agenda de integração. Segundo Mariano<sup>310</sup>, os atores que impulsionam um processo de integração acabam por moldar e definir suas pretensões originais. Ademais, segundo a autora - e em consonância com a discussão feita sobre o *path dependence* -, as condições iniciais não funcionam como um aprisionamento e, com o passar do tempo, podem surgir novos paradigmas e objetivos com a iniciativa de integração<sup>311</sup>. É o que ocorre com a ALBA, principalmente com os assuntos relativos à defesa comum.

Com a adesão de novos membros, o projeto de Socialismo do Século XXI e a interpretação particular sobre o ideário de Bolívar, a ALBA adota objetivos mais ousados dentro do bloco. Um dos exemplos desse alargamento da agenda da iniciativa se encontra na elaboração do Grande Conceito Nacional (GCN). O GCN possui duas divisões: o GCN Projetos e o GCN Empresas. Para o interesse desse estudo, será brevemente abordado somente o GCN Projetos, pois ele representa a operacionalização dos objetivos mais amplos e políticos.

O Grande Conceito Nacional possui três macro características: 1) geopolítica e história; 2) base socioeconômica e; 3) ideologia<sup>312</sup>. No primeiro, é feita uma interpretação equivocada sobre o ideário de unificação de Bolívar, uma vez que é retomado o conceito de Pátria Grande, mas que significaria uma unificação dos países que constituem a ALBA, algo que não consta no ideário bolivariano original. Já no segundo, o desenvolvimento econômico dos países-membros deve ser voltado para a satisfação do bem-estar e das necessidades básicas da maioria, apenas podendo ser atingido se superados os limites da geografia. Por fim, o último ponto afirma que os projetos da ALBA são expressões da rejeição das ideias neoliberais, da globalização e do capitalismo, ancorados em preceitos de desenvolvimento e justiça social. Com isso, os projetos do GCN servem para operacionalizar esses conceitos, atuando de forma conjunta e institucionalizada entre os países, visando concretizar a “filosofia” da ALBA de uma forma técnica e cooperativa<sup>313</sup>, inserindo o bloco no debate sobre o regionalismo pós-liberal<sup>314</sup>.

Por conta desse intento de tornar material a filosofia que rege o bloco, um dos eixos do GCN se concentra nos assuntos referentes à defesa comum. No caso da ALBA, os Estados

<sup>310</sup>MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Op. Cit., p. 27.

<sup>311</sup>Ibidem, p. 28.

<sup>312</sup>HIRST, Joel D. *The ALBA: inside Venezuela's Bolivarian Alliance*. Miami: Interamerican Institute for Democracy, 2012, p. 133.

<sup>313</sup>Ibidem, p. 133.

<sup>314</sup>SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. 7, 2009, pp. 12-54.

Unidos e a sua política para a América Latina são considerados uma ameaça, estendendo essa desconfiança à Colômbia, maior aliado sul-americano dos norte-americanos. Por receber um grande aporte logístico, financeiro e material no campo da defesa, a Colômbia é classificada como um país que utiliza da agenda de combate ao narcotráfico e ao terrorismo como justificativa para autorizar a inserção e intervenção dos Estados Unidos na região. Por conta disso, através de uma iniciativa lançada pelo governo da Bolívia, foi sugerida a criação de uma Escola de Defesa da ALBA<sup>315</sup>.

Lançada na cúpula de Cochabamba em 17 de outubro de 2009, a Escola de Defesa da ALBA não somente é posterior cronologicamente à iniciativa do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, como compartilha de um objetivo semelhante: criar uma doutrina própria de defesa<sup>316</sup>. Essa doutrina serviria para garantir a soberania e a defesa dos Estados-membros contra ingerências e intervenções externas ao bloco. Dessa forma, a ALBA se constituiria em aliança defensiva, garantindo os interesses de seus membros contra quaisquer agressões externas, abrindo uma brecha, inclusive, de uma possível intervenção contra uma agressão cometida contra um de seus integrantes. A proposta da Escola de Defesa da ALBA tornou-se um dos pilares de construção da Pátria Grande<sup>317</sup>. Além disso, a ALBA passou a contar com um Comitê Permanente de Soberania e Defesa<sup>318</sup> dentro do seu corpo diretivo.

A partir dessa configuração, a defesa dentro da ALBA possui por característica atender a uma maior inserção da Venezuela no cenário regional, proporcionando uma organização com uma forte presença ideológica e em contraposição à maioria das iniciativas regionais de perfil aberto. A partir desse antagonismo com os Estados Unidos, a ALBA buscou inicialmente a cooperação e integração econômica e, posteriormente, agregou uma coordenação conjunta de defesa. Com essas duas linhas de atuação, Serbín e Serbín Pont<sup>319</sup> classificam a atuação da ALBA como de *soft balancing* e militarização.

O *soft balancing* serviu para que a Venezuela tivesse sucesso em garantir o ingresso e comprometimento dos membros da ALBA em criar mecanismos institucionais que pudessem frear e conter os avanços dos Estados Unidos em termos econômicos e ainda obteve um relativo

---

<sup>315</sup>DIAMINT, Rut. Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 101, 2013, pp. 55-79.

<sup>316</sup>Ibidem, p. 72.

<sup>317</sup>GRATIUS, Susanne; PUENTE, José Manuel. Op. Cit., p. 241.

<sup>318</sup>MORALES FAJARDO, María Esther. Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional. *CONfines relacion. internaci. ciencia política*, v. 9, n. 17, 2013, pp. 37-66.

<sup>319</sup>SERBÍN, Andrés; SERBÍN PONT, Andrei. Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el softbalancing y la militarización? *Pensamiento Propio*, N.º. 39, 2014, pp. 287-326.

sucesso em criar um discurso dos norte-americanos como uma ameaça à iniciativa bolivariana. Já com a militarização, a ALBA teria como objetivo se preparar de uma forma geoestratégica contra um potencial conflito assimétrico, buscando desenvolver uma capacidade militar condizente com essa perspectiva, além de suprir quaisquer desafios referente a um conflito tradicional dentro da região. Por fim, o aspecto de uma coordenação conjunta de defesa também serviria para romper com os acordos e instituições hemisféricas, sendo esse o mais ousado dos objetivos relativos à defesa. Serbín e Serbín Pont<sup>320</sup>, contudo, destacam que a ALBA não logrou sucesso em consolidar essa aliança militar. Além de concorrer com a iniciativa do CDS da UNASUL, mais amplo e com retórica menos ofensiva, observou-se baixa adesão dos países-membros. À parte a iniciativa da escola, a ALBA conseguiu firmar compromissos com países da América Central ou até mesmo fora do continente como China, Bielorrússia, Irã e Rússia, desenvolvendo principalmente o arsenal militar da Venezuela.

Por fim, a ALBA teve algum protagonismo enquanto a Venezuela era uma liderança incontestada no bloco e na América Latina, principalmente por conta de seus *petrodólares*. Por outro lado, devido à forte presença ideológica e à busca por antagonizar com os Estados Unidos, a iniciativa da UNASUL em criar o Conselho de Defesa Sul-Americano serviu para conter o ímpeto ofensivo dos objetivos militares da Venezuela com a consolidação do projeto da ALBA. Com isso, a institucionalização mais ampla e complexa da UNASUL serviu como uma barreira de contenção, não se utilizando da estratégia de consolidação de uma aliança militar clássica, mas através da cooperação, aprendizado e transparência entre os seus membros.

#### 5.4 – As origens de uma nova iniciativa regional: encontros entre os presidentes sul-americanos, a IIRSA e a CASA

A partir dos anos 2000, ocorreram significativos avanços da pauta de defesa e segurança na América do Sul. Dois motivos se destacam para justificar o retorno dessa temática à pauta de política externa: uma maior ocorrência de encontros presidenciais multilaterais e a ocorrência dos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

No primeiro caso, para celebrar os 500 anos de descobrimento do Brasil, o então presidente Fernando Henrique Cardoso realizou uma série de encontros presidenciais multilaterais que contou com a participação de todos os presidentes sul-americanos, algo inédito na região. Denominadas de *Reuniões de Presidentes da América do Sul*, a série de encontros versava essencialmente sobre as iniciativas de integração regional, possuindo uma agenda

---

<sup>320</sup>Ibidem, p. 307.

ampla de assuntos que iam desde a integração física até a democracia. É neste último ponto que a defesa e a segurança vão retomar um papel importante, mesmo que ainda distante do protagonismo de outrora. Dentro do aspecto democrático, base fundamental para a consolidação dos processos de integração, a defesa retorna à pauta uma vez que se buscou o distanciamento do pensamento hemisférico para uma concepção mais original e regional sobre a temática. Nesse primeiro momento, a defesa e a segurança estariam profundamente atreladas às pautas de democracia, humanismo, economia e social<sup>321</sup>. Além disso, serão nos encontros presidenciais que ocorrerá a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), fundamental para a futura criação da UNASUL, pois, conjuntamente com a aproximação entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações para a discussão da criação de um espaço comum sul-americano proporcionado por essas reuniões, a integração física servirá de pretexto para os futuros encontros. Entre a primeira reunião e a segunda, ocorreram os ataques de 11 de setembro de 2001, trazendo a segurança e a defesa de volta à pauta política da região.

A junção desses dois fatos trouxe novamente os assuntos relacionados à segurança e a defesa coletiva de volta à agenda de discussões da política sul-americana. Não somente isso, mas recuperou o discurso da necessidade de uma união da região baseados em pressupostos valorativos muito próximos daqueles estimulados pelos Libertadores da América. Em outras palavras, a identidade comum passa a ser um vetor que deveria proporcionar a integração, inclusive nos assuntos relacionados à defesa coletiva. O retorno gradual foi ocorrendo a partir das reuniões que versavam sobre outros assuntos, principalmente aos relacionados à IIRSA. Observou-se, portanto, um processo em que encontros relacionados ao desenvolvimento da integração de infraestrutura serviram para uma ampliação da agenda, passando a incluir uma discussão mais ampla de assuntos voltados para a união. Destaca-se nesse contexto, a III Reunião de Presidentes da América do Sul.

Realizada em Cuzco em 2004, esse terceiro encontro voltava-se para as questões relacionadas à IIRSA, buscando construir uma agenda de trabalho para o período 2005-2010. Mas o principal resultado ao término desse encontro foi o desenvolvimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Nos documentos referentes a essa nova iniciativa de integração<sup>322</sup>, estavam contidos o aspecto valorativo que era fundamental nas primeiras

---

<sup>321</sup>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBEROAMERICANOS. I Reunião de Presidentes da América do Sul. Brasília, 1º de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.oei.es/oeivirt/cimeira1.htm> Acesso: 13/10/2020.

<sup>322</sup>FUNAG. *Comunidade Sul-Americana de Nações*: documentos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

iniciativas de união no século XIX, principalmente as que remetem a uma origem comum, possuindo adversidades coletivas do período das independências e, no âmbito da segurança e da defesa, é reafirmada uma identidade baseada no “(...) multilateralismo renovado e democrático, que integre decididamente e de modo eficaz o desenvolvimento econômico e social na agenda internacional”<sup>323</sup>. Na Declaração de Cuzco, a linguagem utilizada remete ao passado glorioso da América do Sul, uma vez que são resgatados pontos sobre a existência de desafios externos comuns, um pensamento filosófico que consolidou uma identidade sul-americana que compartilha de valores comunitários como a democracia, a solidariedade, a liberdade e a solução pacífica das controvérsias. Por fim, a declaração aponta sobre a importância da educação em todas as áreas consideradas estratégicas para a consolidação da integração da América do Sul<sup>324</sup>.

No mesmo ano de 2004, o governo brasileiro lançou o projeto intitulado “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022”, sob responsabilidade do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE). No documento publicado, destaca-se que a defesa brasileira estaria igualmente ligada a necessidade de se criar um sistema coletivo de defesa mútua com os seus vizinhos. A partir desse documento, percebe-se que a integração militar dos países sul-americanos “(...) constituía um dos 50 temas estratégicos elaborados pelo NAE e o objetivo em integrar as forças armadas sul-americanas consistia em impedir que no futuro a região sofresse alguma intervenção ou pressão de algum país de fora da América do Sul”<sup>325</sup>. De acordo com o documento, o Brasil deveria apresentar uma proposta sobre este tema no ano de 2007, o que veio a acontecer com a proposta do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Em 2006, foi realizada a I Conferência dos Ministros da Defesa da Comunidade Sul-Americana de Nações. No evento, foram debatidos assuntos referentes à construção de uma agenda coletiva relativa aos assuntos de segurança e defesa, contemplando aspectos de cooperação nas áreas de inteligência, estudos acadêmicos, capacitação e treinamento, conhecimentos científicos e tecnológicos e demais assuntos. A partir desta iniciativa, os países sul-americanos buscavam coordenar esforços conjuntos tendo em vista as possíveis ameaças à região<sup>326</sup>. No mesmo ano, na Conferência da Comunidade Sul-Americana de Nações realizada

---

<sup>323</sup>FUNAG, op. Cit., p. 15.

<sup>324</sup>Ibidem.

<sup>325</sup>FRIZZERA, Guilherme. Op. Cit., p. 44.

<sup>326</sup>ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: Funag, 2013.

em Cochabamba, na Bolívia, foi lançado a *Declaração de Cochabamba*, cujo subtítulo é *Colocando a pedra fundamental para uma união sul-americana*<sup>327</sup>.

Nesse documento, foi explicitado que a integração regional era o caminho preferencial para a região fazer frente aos desafios impostos pela globalização, em todos os aspectos políticos, econômicos e sociais, visando a redução das assimetrias e a inserção da região em um mundo com característica multipolar. Dessa forma, a CASA simbolizaria e reuniria os principais avanços consagrados pela CAN e pelo MERCOSUL, além de destacar que seria um projeto ancorado na história e na identidade da América do Sul. Para consolidar a proposta da integração, foram estabelecidas algumas prioridades de agenda. Para o foco e objetivo desse estudo, o ponto mais convergente com a pauta de defesa é o que objetiva que a América do Sul “(...) *continúe siendo una zona de paz*”. Logo, a percepção das lideranças converge com a literatura que afirma existir uma zona de paz sul-americana. Por fim, o planejamento visava condicionar uma responsabilidade considerável ao corpo burocrático da CASA para o aprofundamento da integração na região, uma vez que ficaria a cargo desses o aprofundamento da identidade e uma cidadania comum e todas as suas implicações pertinentes a estes objetivos.

A Comissão de Altos Funcionários estudará os elementos de um Acordo Constitutivo que conduza à afirmação, em nível internacional, de uma verdadeira identidade e cidadania sul-americana, baseada nos valores comuns de respeito à democracia e aos direitos humanos e na construção um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social<sup>328</sup>.

O projeto da CASA trouxe uma aproximação e um conjunto de objetivos que tornou a iniciativa audaciosa, principalmente por buscar uma aproximação política de toda a América do Sul, ancorada em uma visão de comunitária e identitária. Não somente, se fez presente a busca por consolidar uma união que fosse além da pauta econômica e comercial, resgatando objetivos que caracterizam o ciclo confederativo, isto é, a criação de uma cidadania comunitária e a livre-circulação de mercadorias, bens e pessoas, sem a necessidade sequer da utilização de passaportes. Todos esses pontos serviriam para que a América do Sul atuasse de forma conjunta nos principais foros e organizações internacionais, apesar do estrito respeito à soberania dos Estados. A maioria dos objetivos da CASA serão mantidos quando ela se transformar na UNASUL.

<sup>327</sup>CASA. Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Declaración de Cochabamba. Disponível em: [https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Declaracion\\_de\\_Cochabamba\\_2006.pdf](https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Declaracion_de_Cochabamba_2006.pdf) Acesso: 15/12/2021

<sup>328</sup>CASA. Op. Cit., p. 4, tradução nossa. No original, “La Comisión de Altos Funcionarios se abocará al estudio de los elementos de un Acuerdo Constitutivo que conduzca a la afirmación, en el plano internacional, de una verdadera identidad y ciudadanía sudamericana, fundada en los valores comunes de respeto a la democracia y a los derechos humanos y en la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social”.

A partir destes eventos destacados, é possível constatar como os assuntos relacionados à segurança e defesa retomam uma perspectiva regional, se afastando de uma discussão hemisférica que começou a tomar para si a pauta relacionada a estes temas. Essa agenda, conjuntamente com as discussões sobre integração física, serão as bases fundamentais para a transformação da CASA na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2007, sendo resultante de um encontro voltado para discussão de integração física, na 1ª Cúpula Energética Sul-americana.

#### 5.5 – UNASUL: a defesa como um dos pilares da integração regional

O projeto da UNASUL possui um caráter mais político do que econômico, uma importante diferença em relação à maioria das iniciativas de integração existentes na América do Sul a partir da segunda metade do século XX. A nova organização focava em questões que dependiam de uma maior concertação política, como saúde, infraestrutura, direitos humanos e democracia, e segurança e defesa. Entre o período de sua formalização em 2007 e a assinatura de seu Tratado Constitutivo em março de 2008, quando foram definidos os objetivos da UNASUL, uma contingência serviu como um *teste de estresse* da recém-criada iniciativa de integração, mas igualmente consolidou a visão da necessidade do retorno dos temas referentes à defesa na agenda política regional.

No âmbito do combate às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o exército colombiano invadiu o território do Equador para combater uma célula do grupo narcoguerrilheiro. O ato do governo da Colômbia levou a uma dura reação por parte dos governos equatoriano e venezuelano, elevando as tensões quase ao nível de uma guerra. Ocorreram deslocamentos de tropas, fechamento de fronteiras e ameaças de nacionalização das empresas colombianas na Venezuela<sup>329</sup>. Essa ação levou a uma mediação por parte dos presidentes sul-americanos e o Brasil aproveitou para lançar e liderar a iniciativa de se criar um organismo dentro da UNASUL voltado apenas para a discussão de assuntos relacionados à defesa. Surgia, portanto, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), cuja essência do projeto versava sobre uma visão compartilhada sobre a região, mas que precisava ser reforçada nos assuntos de defesa para consolidação de uma comunidade, como destacado por Abdul-Hak<sup>330</sup>, “(...) a existência de uma visão regional comum em matéria de defesa reforçaria a confiança mútua e afastaria percepções equivocadas por meio do maior entrosamento entre as Forças Armadas da América

---

<sup>329</sup> ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. Op. Cit., p. 143.

<sup>330</sup> ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. Op. Cit., p. 146.

do Sul, aportando assim maior previsibilidade e segurança à região”. A partir da inserção de forma institucionalizada a UNASUL se tornou a mais importante organização regional relacionada aos assuntos de defesa e segurança<sup>331</sup>.

Portanto, o enterevo entre Colômbia, Equador e Venezuela proporcionou a mediação por parte dos países sul-americanos em um conflito interno à região, sem nenhuma interferência estrangeira, e serviu para consolidar uma ideia de uma maior concertação e ordenação através de um organismo dedicado à segurança e defesa para que a América do Sul projetasse uma concepção própria de suas ameaças, suas prioridades, sua necessidade em dialogar de forma comunitária e elaborar uma estratégia coletiva. Tudo isso debaixo do guarda-chuva de uma identidade comum, de uma organização de integração regional que resgata o histórico de tentativas e iniciativas ao longo do tempo, deixando evidente uma escolha de ter a integração como princípio norteador das relações entre os países da região. Esse resgate da história aparece reiteradamente ao longo dos documentos oficiais da UNASUL e do CDS.

Logo em seu preâmbulo, o Tratado Constitutivo da UNASUL afirma claramente a sua inspiração no período das emancipações políticas e na ideia de união das nações americanas<sup>332</sup>:

Apoiadas na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum

Não se restringindo apenas a pauta de defesa e segurança que remete aos primeiros objetivos do século XIX, a proposta de integração prevista pelo documento constitutivo da UNASUL previa, de forma literal, a criação de uma *identidade* e por uma *cidadania* sul-americana, cujo objetivo seria a de contribuição para o fortalecimento da unidade latino-americana<sup>333</sup>. A proposta de integração mantinha a ideia de respeito à soberania de cada Estado-membro, sem avançar no sentido de uma unificação. Pelo contrário, a integração é desejável, segundo o seu Tratado Constitutivo, se esta viesse para assegurar a autodeterminação soberana de cada integrante. Seria um fórum permanente de consulta, diálogo e mediação permanente, visando um maior entendimento entre os seus membros, criando laços de integração em diversas áreas. Isto posto, ao evocar a necessidade de uma identidade e uma cidadania, o

<sup>331</sup>VAZ, Alcides Costa; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60(2): e012, 2017.

<sup>332</sup>UNASUL. Tratado Constitutivo da UNASUL. Maio, 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratadoconstitutivo-da-unasul> Acesso: 10/02/2021

<sup>333</sup>Apesar de ter contato apenas com membros sul-americanos e do próprio nome designar um espaço geográfico específico, a UNASUL tinha por objetivo futuro integrar todo o espaço da América Latina e Caribe. No entanto, enquanto esteve ativa, não incluiu nenhum país de fora da América do Sul.

documento constitutivo da UNASUL dialoga de forma inequívoca com as premissas que surgiram em 1826 no Congresso do Panamá, onde já existia dentro de seus objetivos a criação de uma cidadania comunitária sul-americana.

#### 5.6 – O Conselho de Defesa Sul-Americano e demais organismos de defesa e segurança

Criado em dezembro de 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano lançou o seu Estatuto. Nesse documento, destaca-se que a formação do conselho representaria uma *necessidade* por parte da organização em contar com um órgão de “consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa”<sup>334</sup>. Evidentemente, ao utilizar o termo “necessidade”, torna o CDS uma das prioridades de ação dos formuladores da UNASUL. No entanto, cabe ressaltar que mesmo com o objetivo de se criar um organismo para que a região elaborasse a sua própria estratégia e uma visão própria em relação a temática de defesa coletiva, o CDS estaria subordinado às normativas das Nações Unidas, bem como da OEA. Não há uma desvinculação ou rompimento, mas uma reafirmação, como exposto previamente, no incentivo de criação de instituições de caráter regional e sub-regional por parte dessas duas organizações, principalmente após o 11 de setembro de 2001.

Focando em apenas duas partes de seu estatuto, no caso, os princípios e os objetivos, é possível ressaltar aspectos importantes sobre a natureza constitutiva do CDS, o que aponta para a existência de uma opção de caminho que versa pela importância da integração, inclusive nos aspectos relacionados a defesa comum. Não há uma dissociação entre os dois temas, onde a preponderância da agenda econômica se sobrepõe aos demais. A percepção sobre a necessidade da integração em defesa se reflete nos princípios, nos objetivos e, principalmente, na linguagem utilizada nos documentos referentes a este organismo e em suas ações. Os princípios e os objetivos fundamentais do CDS para este estudo são os que discorrem sobre<sup>335</sup>:

- Respeito à soberania, integridade e inviolabilidade irrestrita ao território e autodeterminação dos Estados;
- Plena vigência das instituições democráticas e a defesa como reforço e garantia do estado de direito;
- Promoção da paz e resolução pacífica das controvérsias;

---

<sup>334</sup>UNASUL. Normativa UNASUL, CDS, CEED e ESUDE. 2017, p. 66. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf) Acesso: 18/09/2021.

<sup>335</sup>UNASUL, 2017. Op. Cit., pp. 66 – 70. Importante destacar que o Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano aborda outros assuntos como a sua estrutura e funcionamento, mas não serão tratados nesse estudo.

- Fortalecimento da confiança mútua e do diálogo;
- Subordinação das instituições de defesa às autoridades civis;
- Promoção da defesa dos Estados democráticos frente às ameaças externas ou internas;
- Consolidação da América do Sul como uma zona de paz e estabilidade democrática;
- Construção de uma identidade comum sul-americana em matéria de defesa, levando em consideração as diferenças sub-regionais e nacionais, contribuindo para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe a partir de uma visão compartilhada das tarefas de defesa, promoção do diálogo e da cooperação;
- Geração de consensos para o fortalecimento da cooperação de defesa;
- Construção de análises de elementos comuns de uma visão conjunta de defesa, e;
- Posição conjuntas em fóruns multilaterais de defesa;

Os pontos destacados apresentam princípios e objetivos que são muito semelhantes aos almejados ao longo de todo o século XIX, nos diversos encontros e tratativas regionais do ciclo confederativo. Através de medidas que fomentassem confiança mútua, respeito à autonomia, promoção do diálogo e o incentivo da cooperação. Todas essas tratativas estão vinculadas ao estabelecimento de uma identidade comum de defesa na América do Sul.

Em um estudo anterior, Frizzera<sup>336</sup> conclui que a identidade comum de defesa – que não é explicitada ou conceituada nos documentos oficiais da UNASUL – se ancora em três bases: valores e princípios; resolução pacífica das controvérsias e; confiança mútua. Nessa dissertação, tendo como pilar analítico os discursos do Ministro da Defesa do Brasil Nelson Jobim, o autor destaca a presença recorrente desses pilares na linguagem da principal liderança do projeto, assim como nos documentos da organização. Referente aos valores e princípios, remete-se a duas percepções: a primeira, essencialmente, está baseada na história comum, na organização política dos Estados, o espaço geográfico e no afastamento de ameaça comum a todos. Nesse caso, estariam compartilhando dos mesmos ideais norteadores dos projetos de união do ciclo

---

<sup>336</sup>FRIZZERA, Guilherme. O Conselho de Defesa Sul-Americano: a busca por uma identidade de defesa. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, 136pp., 2015.

confederativo. É a continuação do caminho escolhido e remetendo a um passado visto como glorioso.

O segundo aspecto ao qual se refere aos princípios e valores consistiu na conjuntura política, social e econômica dos Estados sul-americanos. Democracias com instituições civis sólidas e com os militares subordinados a esta autoridade civil e democraticamente eleita. Uma vez que possuíam características semelhantes, o entendimento não apenas é plausível, como é o desejado. A integração em defesa não seria apenas uma opção, mas, sim, o certo a se fazer. Essa concepção foi tão importante e influente que, mesmo com o conflito já mencionado entre Colômbia, Equador e Venezuela, além de outros conflitos de menor proporção, mas que igualmente geravam atritos e disputas datadas desde à época da emancipação política, todos os países da região ingressaram na proposta do CDS. Em outras palavras, os países demonstram ter adotado uma lógica de adequação ao decidirem atuar de forma comunitária. Naquele momento, a proposta comunitária apresentava elementos que apontavam para um aprofundamento institucional ao propor diversas formas de interação no âmbito da defesa.

Além do CDS, órgão focado em defesa, a UNASUL apresenta outros dois organismos que abordam uma agenda de segurança: o Conselho Sul-Americano sobre o problema mundial das Drogas (CSPMD) e o Conselho Sul-Americano em matéria de segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra o crime organizado transnacional (CSSCJDOT). Esses dois organismos tratam de assuntos e agendas com um maior foco em segurança pública, mas que transbordam além das fronteiras nacionais, demandando um esforço e uma coordenação conjunta entre seus membros.

O CSPMD foi criado com o objetivo de se tornar um órgão permanente de consulta, coordenação e cooperação na prevenção e no combate às drogas. Seus princípios dispostos em seu estatuto constitutivo<sup>337</sup> versam sobre como o narcotráfico é uma pauta global, exigindo uma coordenação conjunta, mas com o estrito respeito à soberania dos Estados. No entanto, destacam-se nesse documento, os princípios e objetivos do organismo que estão em consonância com a consolidação de uma identidade comum. Em sua alínea B do Art. III, o combate às drogas contribuirá para a construção de uma identidade sul-americana, tomando em conta as características regionais e sub-regionais para o fortalecimento da unidade da região. Ademais, nas alíneas C e D também são destinadas ao objetivo de fomento de confiança mútua

---

<sup>337</sup>UNASUL. *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas*. 2010. Disponível em: <https://www.devida.gob.pe/documents/20182/37646/Estatuto-CSLCD.pdf/a4255a8d-9c79-4dab-8da1-14829ecc9239> Acesso: 08/09/2021.

e uma pauta comunitária em foros internacionais. Esses objetivos seriam obtidos através da mesma fórmula constante nos demais organismos: através do intercâmbio, aprendizado e transparência. Dessa forma, se alimentaria um canal constante de diálogo e confiança mútua.

O estatuto do CSSCJDOT<sup>338</sup> não vai se diferenciar dos demais estatutos no que se refere aos seus objetivos gerais, isto é, de buscar uma identidade comum e a unidade sul-americana. Mas em seus objetivos específicos, o organismo volta-se para a aproximação das unidades voltadas para a justiça, inteligência e policiamento, seguindo as mesmas diretrizes dos demais órgãos, ou seja, através do intercâmbio, aprendizado e transparência. Nesse aspecto, uma proposta importante está na cooperação judicial, algo fundamental quando se trata de crimes transnacionais.

Esses dois organismos representam um avanço no regionalismo sul-americano sobre pautas mais complexas, contemporâneas e que afetam diretamente o cotidiano da população dos países da região. Eles representam um marco na integração, pois buscam organizar as discussões na origem da violência, não visando apenas uma política de combate. Para Ferreira<sup>339</sup>, essa institucionalização insere a América do Sul no cerne do debate sobre como lidar com questões de criminalidade e violência. No entanto, o autor ressalva que o sucesso da empreitada estaria diretamente ligado com a consolidação institucional desses organismos, uma vez que os centros urbanos da América do Sul estavam apresentando um aumento significativo nas taxas de violência, demandando um senso de urgência. Todavia, Ferreira<sup>340</sup> observava na UNASUL um instrumento importante para a coordenação conjunta de políticas de segurança, mas que sofria com dois obstáculos históricos: o elevado grau de decisões intergovernamentais por conta de uma visão tradicionalista de soberania, além da dependência para com documentos mais do que a concretização de políticas efetivas.

#### 5.7 – Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED-CDS) e a Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE): a educação como base fundamental para se pensar a defesa comum

Buscando consolidar os objetivos traçados com o Conselho de Defesa Sul-Americano, foi criado o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED-CDS). Focado na geração de conhecimento, o CEED-CDS deveria contribuir para conceituar e identificar os fatores comuns

<sup>338</sup>UNASUL. *Estatuto del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la delincuencia Organizada Transnacional*. 2015. Disponível em: <https://transparencia.minjusticia.gob.cl/justicia/2015/vinculos/18.-%20ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf> Acesso: 08/09/2021.

<sup>339</sup>FERREIRA, Marcos Alan S. V. Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response. *International Studies Perspectives*, v. 18, N° 1, 2016, pp. 1-17.

<sup>340</sup>Ibidem, p. 14.

de interesse entre os países sul-americanos, elaborando e disseminando os estudos estratégicos da região. Para que esse organismo lograsse sucesso em seus objetivos em contribuir para a integração em matéria de defesa, o CEED-CDS seria responsável por criar formas de comunicação e intercâmbio permanente entre os ministérios da Defesa dos Estados-membros e os centros de estudos estratégicos sul-americanos, criando e trabalhando conjuntamente em estudos envolvendo entidades civis, militares e acadêmicas<sup>341</sup>.

Para Saint-Pierre e Palácios Júnior<sup>342</sup>, o CEED foi uma forma que a UNASUL encontrou para fomentar medidas de confiança mútua entre os seus membros. Pensado originalmente pelos representantes argentinos, o centro de estudos teve por um primeiro momento a responsabilidade de tentar elaborar uma metodologia para aferição dos gastos de defesa entre seus membros, visando tornar esse um dado confiável, possibilitando o aprofundamento de confiança mútua. Até a criação do CEED-CDS, destacam os autores, imperava a cultura do segredo, havendo pouca transparência sobre o tema relacionados aos gastos em armamentos. O CEED-CDS possuía um caráter de assessoramento aos objetivos do CDS, elaborando um pensamento estratégico de defesa.

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. 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<sup>343</sup>.

Outro mecanismo complementar na área de defesa foi a Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE). A escola foi pensada para se tornar um centro de ensino superior, objetivando uma maior capacitação de civis e militares nos assuntos relativos à segurança e a defesa. A partir dessa formação e capacitação sobre pautas em comum na área da defesa, a expectativa seria de um avanço em relação a uma visão compartilhada sobre esses assuntos<sup>344</sup>. Dentre os objetivos em relação a ESUDE, um destaque merece ser dado ao segundo objetivo: “b) Contribuir para a criação da identidade sul-americana em matéria de Defesa e Segurança regional”<sup>345</sup>. Para

---

<sup>341</sup>UNASUL. Op. Cit., pp. 90-91.

<sup>342</sup>SAINT-PIERRE, Héctor; PALACIOS JUNIOR, Alberto. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Rev. Bras. Polít. Int.*, v.57, nº.1, 2014, pp. 22-39.

<sup>343</sup>SAINT-PIERRE, Hector L.; SILVA, Diego L. A Torre de babel Sul-Americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa. In: CARMO, Corival Alves et al. *Relações internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 308.

<sup>344</sup>UNASUL. Op. Cit., p. 109.

<sup>345</sup>Ibidem, p. 110.

realizar este objetivo em criar uma identidade, a ESUDE seria um organismo voltado para o estudo e diálogo multilateral em relação às visões, desafios, planos de ação e políticas de defesa para a América do Sul.

A finalidade de contar com uma escola voltada para os estudos de defesa, pensando em sua contribuição para a criação de uma identidade comum, está em sua capacidade de organizar toda a diversidade existente sobre as percepções particulares sobre os conceitos fundamentais de defesa como, por exemplo, às ameaças comuns, tornando mais plausível um consenso conceitual sobre os termos da discussão proposta. A partir de um universo distinto de definições, o risco em não se contar com um organismo como a ESUDE estaria, mais uma vez, na baixa acoplagem<sup>346</sup> das organizações de integração, uma característica marcante na maioria das iniciativas de integração da região. A formulação de conceituações e estratégias próprias frente aos assuntos de segurança e defesa não seria apenas desejável, mas necessário. Para Saint-Pierre e Silva<sup>347</sup>, as diferenças de *polifonia* que os Estados sul-americanos atribuem a conceitos-chaves como defesa, segurança e cooperação interfeririam no entendimento sobre questões importantes para o projeto do CDS, uma vez que existiram divergências de percepção sobre até mesmo quais seriam as ameaças ao bloco regional. Para os autores, a polifonia conceitual comum seria determinante para os entendimentos básicos, pois “(...) exigem, como condição de possibilidade (até para poder discordar sobre os fatos), de univocidade conceitual, isto é, que todos atribuam a cada conceito, e só a ele, uma e apenas única semântica”.<sup>348</sup>

O reflexo da ausência de uma polifonia comum foi a forma designada para a discussão e formulação da proposta de objetivos da ESUDE. Constante no Plano de Ação de 2013 e construído ao largo deste mesmo ano através de reuniões de trabalho, a evolução das discussões demonstram como não havia sequer uma simples coordenação conjunta. Ademais, originalmente, apenas Brasil, Argentina e Equador seriam responsáveis pela proposta da escola, tendo Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela como corresponsáveis. Todavia, na segunda reunião do grupo de trabalho, ocorre uma modificação, passando a incluir todos os países sul-americanos nas discussões sobre o projeto. O resultado desse grupo de trabalho é de

---

<sup>346</sup>ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 47. Para os autores, em um ambiente comunitário e pluralístico, as identidades dos Estados para com essa comunidade podem ser divididas entre baixa e alta acoplagem. Nas de baixa acoplagem, os Estados possuem uma noção do agir conjunto, gerando uma identificação positiva entre seus membros, sendo capazes de responder a perguntas como “quem eu sou?” e o que os diferencia do Outro, gerando as primeiras respostas mútuas, mas ainda em contraposição ao ambiente internacional. Já as de alta acoplagem, a existência de uma identidade comunitária se faz presente, surgida de dentro do ambiente coletivo e não derivada do ambiente internacional.

<sup>347</sup>SAINT-PIERRE, Hector L.; SILVA, Diego L. Op. Cit., p. 285.

<sup>348</sup>Ibidem.

uma proposta ampla, porém, generalista, e “(...) envolta e sobreposta em uma série de considerações que acabam por expressar a heterogeneidade de pensamentos e interesses que se manifestam quanto ao perfil da ESUDE”<sup>349</sup>. Todavia, a escola é implantada e seguirá funcionando até quando a UNASUL foi abandonada pela maioria de seus membros.

À parte das dificuldades e desafios havidos na criação do CEED-CDS e da ESUDE, é importante destacar como a educação e o intercâmbio entre civis e militares de toda a região se configurou em uma estratégia fundamental para se buscar um pensamento estratégico e uma visão comunitária de defesa, proporcionando um encaminhamento para a consolidação de uma identidade comum. Ademais de ser um objetivo que vai de acordo com a proposta inicial da CASA, a inovação proposta no projeto educacional da UNASUL favoreceu o argumento de união ao avançar sobre pautas que normalmente não estariam diretamente relacionadas à defesa. Pelo contrário, ao chamar atenção para a necessidade de uma formação educacional comunitária, a proposta contida nesses organismos toca em pontos sensíveis tanto para a integração regional, quanto na participação dos civis em assuntos praticamente restritos aos militares e aos seus centros de formação. Assim, a desejada identidade comum de defesa vai além da simples coordenação de esforços em matéria de solidariedade militar, de formação de contingências de um efetivo comum, exercícios militares em conjunto ou a criação de uma estratégia coletiva frente às ameaças à região.

Além do CEED-CDS e da ESUDE, outros fatores são considerados importantes para a construção de uma identidade comum de defesa. Dentre eles, como se destacou anteriormente e apenas a título de exemplificação, a criação de uma indústria de defesa comum. A partir de uma base industrial comunitária, ela teria impacto em três frentes: no desenvolvimento econômico regional, no desenvolvimento e inovação tecnológica e na autossuficiência regional. Esse é um objetivo mais material da defesa, criando uma convergência entre a pauta militar com a econômica. Dessa forma, se pode observar que havia uma preocupação em que o projeto da UNASUL abordasse diversas frentes e pautas, principalmente dentro de seus organismos.

Portanto, o Conselho de Defesa Sul-Americano possuía objetivos audaciosos e extremamente importantes para criar os mecanismos de confiança mútua desejadas e objetivadas no projeto da UNASUL. Através de uma abordagem que contemplava o intercâmbio, a transparência e a capacitação dos agentes envolvidos nos assuntos de defesa, a

---

<sup>349</sup>FONSECA, Maria Verônica; MILANI, Livia P. Processo de criação da Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE) âmbito do Conselho de Defesa da União de Nações Sul-Americanas (CDS/UNASUL): algumas reflexões. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 29, n. 58, 2014, p. 132.

organização, por um lado, avançava frente a uma institucionalização comunitária em um assunto sensível nas relações internacionais, tornando ambicioso o projeto sul-americano, ao mesmo tempo em que retornava ao ideário sobre a necessidade de união dos países da região como poder de dissuasão. Não somente, a retomada e a prioridade em que a defesa terá na UNASUL remete a concepção da existência de uma identidade comunitária, o que justificaria a busca pela integração que fosse além dos assuntos econômicos. Dessa forma, a UNASUL se aproxima do ideal de união do subcontinente desencadeando um longo processo de *path dependence*.

**Conclusão:** seria a América do Sul uma comunidade de segurança ou de prática?

A partir dessas ações para fomentar a confiança mútua e buscar por uma identidade comum de defesa, o projeto da UNASUL e de seus organismos voltados para a defesa se aproxima do que a literatura conceitua como uma comunidade de segurança<sup>350</sup>, como discutidos na introdução e no capítulo inicial desse estudo. Através de uma análise de reconstrução histórica e dos documentos que apresentam os objetivos da organização, encontram-se elementos que apontam, sim, para uma tentativa de consolidação de uma comunidade de segurança e não apenas pelo design institucional ou pelos propósitos oficiais da UNASUL. Há um longo caminho percorrido na história e de ações coletivas tentadas que, independentemente do resultado, criou uma identidade política: a América do Sul se caracteriza por nunca abandonar a sua desejada união.

Estão presentes as condições para o fomento da confiança mútua, da solução pacífica das controvérsias e a ausência de perspectiva de conflitos na América do Sul. Além disso, a busca pela institucionalização como uma forma de manutenção de um diálogo constante, transparência e aprendizado colaboram para que ocorram práticas condizentes para a elaboração de uma pauta comunitária e uma maior integração em assuntos como a defesa, apontando a possível existência de uma identidade comum. O desenho institucional compartilha de pressupostos que são caros ao conceito de comunidades de segurança, além de deixar evidente

---

<sup>350</sup>Existe uma vasta literatura produzida nos últimos anos que questiona se a América do Sul seria uma comunidade de segurança. Através de distintas análises teóricas, há autores que afirmam que a região não é uma comunidade de segurança, mas um complexo regional de segurança (FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, v. 35, nº 1, 2013), uma comunidade de segurança em formação (FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*, n. 170, 2011) ou os que não apenas afirmam que é uma comunidade pluralística de segurança, como discute os limites geográficos dessa comunidade (HURRELL, Andrew. An Emerging Security Community in South America? In: ADLER, E.; BARNETT, M. (Org.). *Security Communities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998).

que o principal objetivo é a consolidação de uma identidade comum. Dessa forma, o *path dependence* consolida uma perspectiva histórica de perseguição a este princípio.

O caminho histórico construído pelos países da região jamais foi reto, constante, pacífico ou até mesmo convergente em interesses. É verdade que ocorreram mais desavenças do que consensos e muitas das disputas ou iniciativas foram resolvidas através de encontros bilaterais ou multilaterais, principalmente entre os principais líderes de cada país. A reconstrução histórica demonstra que desde o século XIX até a criação da UNASUL foram resultantes da interação pessoal entre indivíduos com plenos poderes de negociação, ou quando do envolvimento direto dos ministros encarregados das relações exteriores ou até mesmo pelos presidentes das repúblicas latino-americanas. Há obstáculos que se perpetuam, no mesmo compasso de em que se busca uma integração. Nolte<sup>351</sup> afirma haver uma continuidade e um *path dependence* no regionalismo latino-americano, repetindo tanto a busca constante por criar iniciativas de integração, quanto na repetição dos erros que levam ao esvaziamento das iniciativas, mas nunca de rompimento. O autor<sup>352</sup> afirma que “*En otras palabras, América Latina tiene la experiencia acumulada tanto de constelaciones de crisis como de la subsecuente recuperación de proyectos regionales*”.

Com esse cenário descrito, a concertação comunitária sobre os assuntos de defesa ocorreria basicamente entre duas formas: concertação política e diplomática dos próprios chefes de Estado ou chanceleres, e a interação face-a-face entre outros agentes responsáveis pelos assuntos de defesa em níveis intermediários da administração pública<sup>353</sup>. Nesse instante, cabe ir além de uma discussão sobre se a América do Sul seria uma comunidade de segurança e se perguntar o quanto as organizações importam para a geração de uma identidade comum de defesa, além de qual seria o relacionamento entre as instituições, práticas e identidade?

Para Fuccille<sup>354</sup> e Fledes<sup>355</sup>, essa concertação favorável ao desenvolvimento de uma identidade comum se deu, majoritariamente, devido às convergências políticas, partidárias e ideológicas que governavam a América do Sul na primeira década dos anos 2000. Com exceção da Colômbia, os demais países sul-americanos estavam sendo governados por líderes e partidos

---

<sup>351</sup>NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latino-americano. *Revista uruguaya de Ciencia Política*, v.28, n. 1, 2019, pp. 131-156.

<sup>352</sup>Ibidem, p. 134.

<sup>353</sup>VITELLI, Marina. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 60, nº. 2, 2017, p. 3.

<sup>354</sup>FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a Segurança e a Defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 1, nº 1, 2014, pp. 112-146.

<sup>355</sup>FLEMES, Daniel et. Al. Op. Cit.

de esquerda, período que ficou conceituado como “onda rosa”. Autores como Schimmelfennig<sup>356</sup> consideram a constelação partidária um fator determinante para os momentos de alta ou baixa dinâmica de socialização dentro das iniciativas de integração. Quanto maior a convergência ideológica e valorativa dos grupos que estão no poder, maiores serão as interações e o aprofundamento institucional terá maiores probabilidades de ocorrer. Agora, o resultado inverso é o esperado quando há muitos grupos com divergências nesses campos. No entanto, Medeiros Filho<sup>357</sup> aponta a existência de discrepâncias mesmo com essa convergência ideológica, principalmente nas conduções de suas políticas externas e na atuação e participação das forças armadas em situações de segurança pública no ambiente doméstico dos Estados. Portanto, o cenário regional demonstrava ainda uma grande necessidade de convergência em nível presidencial e diplomático, apesar dos esforços e no desenho institucional como foi proposto na UNASUL.

Aliás, discutir o aspecto institucional é cada vez mais frequente quando nas análises das iniciativas regionais. Tradicionalmente, seguindo uma linha neofuncionalista, podem ser reduzidas a quatro as principais premissas que levam os Estados a buscar um processo de integração regional<sup>358</sup>: 1) defesa conjunta frente a uma ameaça mútua; 2) cooperação voltada para o bem-estar econômico; 3) controle através da persuasão, coerção e socialização por parte de uma potência regional e; 4) unificação dos Estados em uma unidade federativa maior. Todavia, independente de qual motivação que leva os Estados a buscar o caminho da integração, a falha no desenho institucional pode prejudicar o aprofundamento desses processos. Segundo Mariano, Bressan e Luciano<sup>359</sup>, as iniciativas mais recentes têm se caracterizado pela “(...) *creation of regional initiatives with a limited institutional design, configuring ideological alliances that have not sought to deepen the regional agenda*”. Não obstante, os autores afirmam que, ao estruturarem as iniciativas como foros permanentes de consulta, coordenação e aprendizado, os desenhos institucionais são de baixa profundidade, o que resulta em uma constante desconfiança e descrédito em relação a elas.

---

<sup>356</sup>SCHIMMELFENNIG, Frank. Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe. *International Organization*, V. 59, N° 4, 2005, pp. 827-860.

<sup>357</sup>MEDEIROS FILHO, Oscar. Em busca de uma identidade regional de defesa: considerações sobre a Estratégia de Dissuasão Extrarregional Sul-Americana. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, v. 1, N° 3, 2013, pp. 49-70.

<sup>358</sup>HAAS, Ernest. *The uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

<sup>359</sup>MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 64, N° 2, 2021, p. 4.

O caminho escolhido para responder à pergunta levantada está no autor que aconselhou a fazê-la nesse estudo. Emanuel Adler<sup>360</sup> afirma que a identidade comunitária não seria uma condição inicial necessária para a existência de uma comunidade de segurança, mas um subproduto dela. Para ele, as interações proporcionadas pelas instituições favorecem a existência de um ambiente com condições para a solução pacífica das controvérsias a partir das estruturas cognitivas e materiais. Fomentando esse ambiente coletivo e de intercâmbio entre os agentes, as organizações proporcionam um *continuum* de interações entre os oficiais dos governos, diplomatas, civis, burocratas e demais agentes, impulsionando a cooperação, as práticas e um senso de pertencimento, ou seja, uma identidade coletiva.

É nessa persistência pela integração que se confirma a existência de uma identidade política sul-americana voltada para a união. O aparente ciclo vicioso de *criação, abandono e nova criação* de iniciativas não é um resultado contrário a existência desse elemento social identitário, mas um constante processo de aprendizado e identificação. Cada uma das iniciativas aproximou os agentes envolvidos, aperfeiçoou pontos anteriores que geravam discórdia, trouxe novas propostas de regras e normas coletivas e, por fim, descobriu o ensino como uma ferramenta de conhecimento sobre o outro e buscou criar mais um mecanismo de que proporcionasse a confiança mútua. Afinal, como afirmam Barnett e Finnemore<sup>361</sup>, a burocracia gerada nas organizações internacionais não são apenas servos dos que os Estados delegam, mas são autoridades por direito, e essa autoridade proporciona a autonomia frente aos Estados, indivíduos e demais agentes. Portanto, qualquer das iniciativas passadas de integração demonstram que o maior desafio para a integração da América do Sul será em superar essa sobreposição de poder e autoridade entre as autoridades domésticas e as organizações incentivadas e, muitas vezes, criadas por eles. O projeto promissor da UNASUL foi abandonado, mas proporcionou um aprendizado institucional importante, trazendo as discussões de integração para outras pautas além da econômica, principalmente ao resgatar e buscar uma discussão comunitária no assunto que iniciou esse longo caminho: a defesa comum.

---

<sup>360</sup>ADLER, Emanuel. *Communitarian International Relations: the epistemic foundations of International Relations*. New York: Routledge, 2005; ADLER, Emanuel. Seeds of Peaceful Change: The OSCE's Security Community-Building model. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

<sup>361</sup>BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004, p. 5.

## Conclusão

As questões relacionadas à defesa foram um núcleo aglutinador importante ao longo de toda a história da integração da América Latina, em especial a região sul-americana. É fato que a defesa comum foi e continua sendo fundamental para a consolidação de uma identidade política comum na região. A concepção do que entendemos como América Latina reside, em parte, nesse constante movimento em prol da integração, independentemente dos resultados obtidos. A história é fundamental para a compreensão de como a união através da defesa comum sempre permeou e fundamentou as buscas por cooperação e integração, indo além das análises que contemplam apenas a partir dos processos de integração *de facto*, a partir da segunda metade do século XX. Retomar e reconstruir os movimentos políticos latino-americanos de união ainda no período de suas emancipações, resgata uma originalidade que antecede em um século as movimentações e as conceituações teóricas mais importantes e fundamentadas no campo de estudo da integração e da defesa.

No campo das ideias, os Libertadores da América compartilhavam o ideário de um republicanismo organizado através de uma confederação de Estados cujas independências dependiam de um ordenamento coletivo de defesa. Tendo as experiências das revoluções dos Estados Unidos, França e Haiti, os Libertadores possuíam modelos aos quais desejavam replicar e outros que deveriam ser repelidos, principalmente por conta da violência exacerbada. O Iluminismo com a sua concepção de o homem responsável por seu próprio destino transferiu-se para algo maior, isto é, as então colônias dos países Ibéricos como definidoras de seus rumos. Emancipadas, libertas, organizadas em forma de repúblicas e com uma sociedade livre, mas regidas por um espírito de união. Com isso, o núcleo principal para que ocorresse o diálogo entre as novas repúblicas era a existência ameaça comum de uma reconquista por parte da Europa. A partir desse denominador em comum, começaram as articulações de aproximação, através da elaboração de acordos e tratados bilaterais partindo da Gran Colômbia, centro político do ideário bolivariano, com os demais Estados da América Latina. Já nessa etapa preliminar, a escolha pela integração política se faz evidente, ao estipular a organização de um congresso a ser realizado no Istmo do Panamá em 1826.

Apesar dos resultados terem ficado aquém dos objetivos almejados, o Congresso do Panamá e a sua continuação em Tacubaya, permitem visualizar a escolha por uma opção que será parte formadora da identidade latino-americana: a incessante busca pela integração. Foi a partir da assembleia de 1826 que originará um caminho que perdura por quase dois séculos, independentemente dos resultados e dos graus de profundidade das futuras iniciativas. Foi nesse

momento que a cadeia do *path dependence* se iniciou, tornando a integração parte da identidade comunitária da América Latina, especialmente a sub-região da América do Sul. Inclusive, os estudos demonstram que o Brasil, mesmo sendo fonte de desconfiança por parte de seus vizinhos e, no plano doméstico, uma escolha de priorizar as relações com a Europa e com os Estados Unidos, compartilhava da necessidade de um ordenamento político da América Latina. Ocorre que essa percepção pela aproximação compartilhava um desejo de que a ex-colônia portuguesa deveria ser a liderança de quaisquer iniciativas, o que fomentou uma maior desconfiança, principalmente em relação à Argentina.

Nesse primeiro momento, o chamado ciclo confederativo, o núcleo das discussões era da defesa comum, seguido de pautas comerciais e de cidadania que derivariam das boas práticas realizadas no tema central. Por quase todo século XIX, essa será a tônica das iniciativas regionais. Três serão os impactos que conduzirão a uma alteração nos objetivos unionistas do ciclo confederativo: a existência de conflitos entre os países da região por conta de disputas territoriais, a interferência das potências estrangeiras nesses conflitos regionais e a tomada de liderança por parte dos Estados Unidos da agenda de integração.

A partir da iniciativa por parte dos Estados Unidos, que se estenderá do final do século XIX até a primeira metade do século XX, o compromisso de defesa mútua permanece e será pauta presente na maioria dos encontros, mas sendo deslocada para mais um dos assuntos a ser discutido, não sendo prioridade. Durante o período confederativo, as ações de defesa comum tinham o princípio da intervenção como algo válido e desejável em caso de agressões externa. Com a o ciclo hemisférico, inaugurado a partir dessa liderança dos Estados Unidos, a pauta comercial se torna prioritária e a defesa comum passa ser de solidariedade, onde não necessariamente um Estado iria intervir militarmente em prol de algum vizinho continental. As tentativas de se criar e consolidar ligas perpétuas entre os países americanos foram substituídas por objetivos menores de integração, mas não menos inovadores como a proposta dos Estados Unidos em se criar uma área de livre comércio, algo fundamentado nas teorias de integração somente a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, e que incluía até a possibilidade de uma moeda comercial unificada.

Com o ciclo hemisférico, o *path dependence* passa por uma transformação onde, apesar da integração ainda ser algo a ser buscada pelos países sul-americanos, ela passa a ter esse caráter mais comercial do que de defesa e segurança, além de minimizar a importância em outros aspectos que eram buscados concomitantemente como, por exemplo, a questão da cidadania e livre circulação de indivíduos. Por sinal, é nesse período que as subdivisões das

Américas ficam mais evidentes, a partir da separação entre a América do Norte e Central, mais próximas e interdependentes em relação aos Estados Unidos, e a América do Sul, mais autônoma e palco principal do ideário bolivariano de união. Como resultado dessa separação, as iniciativas de integração passam a ter características mais sub-regionais e o foco desse estudo passou a se dedicar a América do Sul, concentrando-se na UNASUL.

Na segunda metade do século XX, a América do Sul contou com diversas iniciativas de integração que tinham como característica um modelo voltado para as questões econômicas, deixando os assuntos referentes à segurança e defesa à margem, por vezes, até inexistentes. Foi o período de menor intensidade desses assuntos de forma sub-regional, concentrando-se na OEA ou na ONU. Dessa forma, uma alteração no panorama ocorrerá somente a partir dos anos 2000, derivando de uma agenda multidimensional inaugurada nos anos 1990, mas impulsionada por uma contingência que foram os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. A partir desse evento e dessa agenda multidimensional de segurança, as organizações sub-regionais passaram a discutir os assuntos de defesa de uma forma mais organizada e comunitária. O retorno da defesa como um assunto prioritário e até indutora de integração se dará a partir de 2008, com a UNASUL e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Reintroduzindo a defesa comum como um dos marcos de união, a UNASUL e o CDS retomam ao período inicial, trazendo objetivos muito próximos aos almejados por Simón Bolívar. Busca-se a retomada de uma espécie de passado glorioso, onde a identidade do que forma a América do Sul perpassa pela necessidade de união entre os países da região. São realizadas várias referências ao período de emancipação políticas desses Estados e do ideário bolivariano. São retomados pontos como a existência de uma ameaça comum externa ao subcontinente, a necessidade dos países sul-americanos em pensar a sua própria defesa, estabelecendo uma série de políticas e ações conjuntas visando a manutenção da paz, a confiança mútua e a solução pacífica das controvérsias, pois a UNASUL seria responsável por mediar quaisquer conflitos envolvendo os seus membros. Assim como, o CDS desenvolveu uma série de ações importantes que levaram a um avanço considerável nas políticas de defesa coletiva, cumprindo em grande medida o seu papel integrador.

De 2016 até 2019, a UNASUL foi sendo esvaziada e os esforços empreendidos pelos Estados foram diminuindo até que abandonaram a organização. A motivação para o seu abandono não interfere na constatação de que, imediatamente a suas saídas, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Guiana e Peru lançaram uma nova iniciativa, baseada nos mesmos princípios e almejando objetivos semelhantes, inclusive na defesa. A Declaração de

Santiago busca criar uma organização chamada Prosul, mas até a finalização desse estudo, não passou de uma carta de intenções. Em outras palavras, independentemente de governos, ideologias ou constelação partidária, a integração da América do Sul tornou-se, sim, parte importante de sua identidade política e que segue sendo perseguida como algo fundamental. O *path dependence*, com pequenas ou maiores alterações, se mostra ainda ativo.

Haveria a possibilidade da América do Sul está em seu terceiro ciclo de integração, em um formato híbrido entre os objetivos do período confederativo e hemisférico. Ao condenar e esvaziar os projetos regionais, os países iniciam um novo, onde a evolução da cadeia de eventos remete ao período imediatamente anterior. Pode ser uma cadeia reativa, gerando novos eventos e dando continuidade ao caminho de dependência. Não há como afirmar a existência desse terceiro ciclo híbrido, pois as iniciativas inauguradas passam por um momento de paralisia e definições de rumos. Apenas o tempo poderá dizer se essa intersecção consolidou um terceiro ciclo, onde os assuntos de defesa retomam um protagonismo importante.

A escolha pelo caminho da união confirma a hipótese da existência de um padrão comportamental e de como as escolhas feitas nos anos 1820 interferem nas ações políticas da América do Sul até os dias de hoje. Projeta-se uma iniciativa, elaboram-se objetivos audaciosos e, por fim, abandona-se. Uma conclusão que este estudo chega ao se observar todo esse longo caminho histórico percorrido é a necessidade em se criar uma organização política intergovernamental logo no início das tratativas. Delega-se uma responsabilidade quase exclusiva a elas para que criem, expandem e aprofundem as relações entre os Estados-membros. Foi assim em 1826 até 2008. As organizações não são resultadas de uma cadeia de relacionamentos prévios onde a criação delas ajudará na promoção do diálogo e da cooperação. As organizações são criadas como indutoras de todo esse processo de aprendizagem social. O resultado aquém do esperado é o reflexo de um baixo grau de conhecimento e relacionamento anterior, necessário para que as organizações possam responder a contento aos desafios inerentes aos processos de integração regional. Portanto, inverte-se a ordem de prioridades.

Outro fator observado ao longo dessa cadeia histórica e que confirma um dos diagnósticos frequentes para a baixa institucionalidade e o elevado número de diferentes iniciativas de integração na região é o papel presidencial. Do Congresso do Panamá à UNASUL, os avanços em prol de uma união dependeram da disposição entre os líderes políticos dos Estados em colocar esse assunto como fundamental e necessário para o futuro de seus países e da região. Mesmo após criados e institucionalizados, independentemente do grau da complexidade burocrática das iniciativas, o papel presidencial se faz presente. Utilizando o

MERCOSUL e a UNASUL como exemplos ilustrativos, as suas presidências *pro tempore* (MERCOSUL) e a Secretaria-Geral (UNASUL) ficam e ficaram a cargo de presidentes e ex-presidentes das Repúblicas sul-americanas. Quando retomado o momento definidor pela escolha de uma união, um dos focos de desconfiança residia no papel que desempenharia Simón Bolívar, se de liderança da iniciativa ou de um déspota que governaria de forma ditatorial toda a América Latina. Para conter qualquer avanço nesse sentido e na busca por um protagonismo, as disputas pelo poder se sobrepuseram aos mandatos plenipotenciários dos delegados designados a negociar os acordos de união e liga perpétua.

Esse estudo buscou uma reconstrução histórica que demonstrasse como a defesa foi um componente ativo e fundamental para a construção da integração política da América Latina. Em momentos de maior e menor intensidade, sim, essa hipótese se confirma. Mas o resultado principal, sem dúvidas, foi descobrir um pioneirismo e uma audácia pouco retratada e conhecida da historiografia política da região, principalmente para os estudos de Relações Internacionais. O despertar para uma análise mais abrangente, mas que não almeja esgotar o assunto em si mesma e nem exclui as demais variáveis, proporcionou explicações mais evidentes dos motivos por um caminho, a repetição comportamental e a rica contribuição da política latino-americana para com os acadêmicos de segurança, defesa e integração regional.

## BIBLIOGRAFIA

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2013.

ACHARYA, Amitav. The Emerging Regional Architecture of World Politics. *World Politics*, Vol. 59, Nº 4, Jul. 2007, pp. 629–652.

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

ADLER, Emanuel. *Communitarian International Relations: the epistemic foundations of International Relations*. New York: Routledge, 2005.

ADLER, Emanuel; GREVE, Patricia. When Security Communities meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. *Review of International Studies*, Cambridge, Vol. 35, 2009, pp. 59-84.

ADLER, Emanuel; POULIOT, Vincent. International practices. *International Theory*, Vol. 3, nº, 01, 2011, pp. 1-36.

AGRA, Hugo. As políticas externas do Brasil e do México para a América Latina: do Grupo de Contadora ao Grupo do Rio. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 9, nº. 2, 2020, pp. 331-347.

ALBA. *Declaración Conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la Creación del ALBA*. Havana, 14 de dezembro de 2004. Disponível em: <https://www.albatcp.org/acta/declaracion-conjunta-venezuela-cuba/> Acesso: 06/11/2021.

ALBA. *Adhesión de Haití, Santa Lucía y Surinam al ALBA como invitados especiales*. Caracas, 05 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://www.albatcp.org/acta/adhesion-de-haiti-santa-lucia-y-surinam-al-alba-como-invitados-especiales/> Acesso: 06/11/2021.

ALEIXO, José Carlos Brandi. Visão e atuação internacional de Simón Bolívar. *Revista de Inf. Legislativa*, v. 20, nº 80, out/dez, 1983.

ALEIXO, José Brandi. O Brasil e o Congresso Anfictônico do Panamá. *Rev. bras. polít. int.* V.43, Nº. 2, dez, 2000.

ALVES, Vital Francisco Celestino. Montesquieu: republicanismo e corrupção política. *Princípios: Revista de Filosofia*, Natal, v. 24, n. 44, 2017, pp. 185-216.

ANDERSEN, M.; NEUMANN, I. Practices as Models: A Methodology with an Illustration Concerning Wampum Diplomacy. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 40, nº 3, 2012, pp. 457-481.

ANDERSON, Benedict. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. New York: Verso, 1983.

ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a República. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os clássicos da política: volume 2*. São Paulo: Editora Ática, 2001.

ARANA, Marie. *Bolívar: o Libertador da América*. São Paulo: Três Estrelas, 2015.

ARBILLA, José María. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*, v. 22, nº 2, 2000.

- BANDARRA, Leonardo. *A luta contra o Tordesilhas Nuclear: três momentos da política nuclear brasileira (1969-1998)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 199p., 2016.
- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004
- BARROSO, Mauro Patrício. *Cenepa – A Última Guerra Sul-Americana*. Rio de Janeiro: Editora STAMPPA, 2007.
- BEARDSWORTH, Richard. Cosmopolitanism and Realism: Towards a Theoretical Convergence? *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 37, nº 1, 2008, pp. 69–96.
- BELLAMY, Alex J. *Security Communities and Their Neighbours: Regional Fortresses Or Global Integrators?* New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- BOLÍVAR, Simón. *Carta de Jamaica*. Kingston, 1815.
- BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 26, n. 65, 2018, pp. 62-80.
- BREZNITZ, Dan. Slippery Paths of (Mis)Understanding? Historically Based Explanations in Social Science. In: SCHREYÖGG, Georg; SYDOW, Jörg (eds). *The Hidden Dynamics of Path Dependence*. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- BRUIT, Héctor (Org.). *Estado e burguesia na América Latina*. São Paulo: Ícone, 1985.
- BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil. *Contexto Internacional*, vol. 36, no 2, 2014, pp. 549-583.
- CAN. *Decision 458: Lineamientos de la Política Exterior Común*. Cartagena de Índias, 25 de mayo de 1999. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/DocOf/DEC458.pdf> Acesso: 11/10/2021
- CAN. *Carta Andina para La Paz y Seguridad, Limitación y Control de los gastos a La Defensa Externa*. Lima, 17 de junio de 2002. Disponível em: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/plan/andina1.html> Acesso: 10/10/2021.
- CAN. *Declaración de Quiram*. XIV Consejo Presidencial Andino, 28 de junio de 2003. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/trade/junac/xivdec\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/trade/junac/xivdec_s.asp) Acesso: 10/10/2021.
- CAN. *Decision 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*. Quito, 10 de julio de 2004.
- CASA. Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. *Declaración de Cochabamba*. Disponível em: [https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Declaracion\\_de\\_Cochabamba\\_2006.pdf](https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Declaracion_de_Cochabamba_2006.pdf) Acesso: 15/12/2021
- CARIELLO, Rafael; PEREIRA, Thales. A crise inaugural. *Revista Piauí*, Nº. 181, outubro de 2021, pp. 18-27.
- CASTRO, Pedro. El caudillismo en América Latina, ayer y hoy. *Polít. cult.*, México, n. 27, pp. 9-29, 2007. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422007000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422007000100002&lng=es&nrm=iso). Acesso: 01/05/2021
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

- CHECKEL, Jeffrey T. International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. *International Organization*, Cambridge, Vol. 50, N° 04, 2005, pp. 801-826.
- CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Rev. Bras. Polit. Int.*, vol. 41, n° 2, 1998, pp. 59-82.
- CORNUT, Jérémie. The Practice Turn in International Relations Theory. In: *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2017
- CUBITT, David J. La Composición Social de una Elite Hispano-americana a la Independencia: Guayaquil en 1820. *Revista de Historia de América*, No. 94, Jul. - Dec., 1982, pp. 7-31.
- DAGGER, Richard. Communitarianism and Republicanism. In: GAUS, Gerald; KUKATHAS, Chandran. *Handbook of Political Theory*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004, pp. 167-179.
- DALIO, Danilo. O Pacto ABC e o governo Vargas (1951-1954). e-1@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 16, núm. 62, 2018.
- DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO DE 1789. Disponível em: [http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar\\_dir\\_homem\\_cidadao.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf)
- DE LA REZA, Germán. El traslado del Congreso anfictiónico de Panamá al poblado de Tacubaya (1826-1828). *Rev. Bras. Polit. Int.* V.49, N. 1, 2006, pp. 68-94.
- DE LA REZA, Germán (Org.). *Documentos sobre el Congreso Anfictiónico de Panamá*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2010.
- DE LA REZA, Germán. La dialéctica del fracaso: el Congreso americano de Lima (1847-1848) y su desenlace. *Cuadernos Americanos*, n. 134, 2010, pp. 11-26.
- DE LA REZA, Germán. La asamblea hispanoamericana de 1864-1865: último eslabón de la anficiónía. *Estud. hist. mod. contemp.* Mex, Ciudad de México, n. 39, p. 71-91, jun. 2010.
- DE LA REZA, Germán. Un capítulo inadvertido del americanismo: el Segundo Congreso Americano de Lima y el liderazgo de Justo Arosemena (1864-1865). *Araucaria*. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, v. 21, n° 41, 2019.
- DIAMINT, Rut. Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 101, 2013, pp. 55-79.
- DÍAZ, Pedro Ortega. *El Congreso de Panamá y la unidad latino-americana*. Caracas: Gobierno de Venezuela, 2006.
- DOMÍNGUEZ, Jorge. International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion. In: A. Amitav & I. J. Alastair (Eds.). *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- DONOHUE, Laura K. The Limits of National Security. *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, 2011. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1010/> Acesso: 01/11/2021.
- DOS ANJOS, João Alfredo. *José Bonifácio, o primeiro Chanceler do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2008.
- FERNÁNDEZ, Manuel Giménez. Las doctrinas populistas en la Independencia de América. *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 3, 1947, pp. 517-666.

- FERREIRA, Marcos Alan S. V.. Criminality and Violence in South America: The Challenges for Peace and UNASUR's Response. *International Studies Perspectives*, v. 18, Nº. 1, 2016, pp. 1-17.
- FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*, n. 170, 2011.
- FONSECA, Maria Verônica; MILANI, Lívia P. Processo de criação da Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE) âmbito do Conselho de Defesa da União de Nações Sul-Americanas (CDS/UNASUL): algumas reflexões. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 29, n. 58, 2014, p. 117-138.
- FRENKEL, Alejandro. Junta Interamericana de Defesa (JID). . In.: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2018, pp. 577-580.
- FRIEND, Celeste. Social Contract Theory. *Internet Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: <https://www.iep.utm.edu/soc-cont/> Acesso: 27/05/2019.
- FRIZZERA, Guilherme. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: a busca por uma identidade de defesa*. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo. São Paulo, 136pp., 2015.
- FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, v. 35, nº 1, 2013.
- FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a Segurança e a Defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 1, nº 1, 2014, pp. 112-146.
- FUCCILLE, Alexandre; LUCIANO, Bruno; BRESSAN, Regiane. Para além do comércio: MERCOSUL, democracia e segurança regional. *Lua Nova*, nº. 112, pp. 217-250, 2021.
- FUNAG. *Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos*. Brasília: FUNAG, 2005.
- GALVÃO, Thiago Gehre. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). *Rev. Bras. Polít. Int.* v. 52, nº. 2, 2009.
- GARCIA, Eugênio Vargas. A diplomacia dos armamentos em Santiago: o Brasil e a Conferência Pan-Americana de 1923. *Revista Brasileira de História*, vol. 23, nº. 46, 2003, pp. 173-200.
- GARCIA, Marco Aurélio et. Al.. *Socialismo no Século XXI*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.
- GOBAT, Michel. The Invention of Latin-America. A transnational history of antiimperialism, democracy and race. *The American Historical Review*, Vol. 118, no. 5, 2013, pp. 1345–1375.
- GOLDSTONE, Jack. Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology. *American Journal of Sociology*, Vol. 104, No. 3, Novembro, 1998, pp. 829-845.
- GRATIUS, Susanne; PUENTE, José Manuel. ¿Fin del proyecto alternativo ALBA? Una perspectiva política y económica. *Revista de Estudios Políticos*, n. 180, 2018, pp. 229-252.
- GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os clássicos da política: volume 1*. São Paulo: Editora Ática, 2006

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. O Debate entre Comunitaristas e Cosmopolitas e as Teorias de Relações Internacionais: Rawls como uma Via Média. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 30, no 3, setembro/dezembro 2008, pp. 571-614.

HAAS, Ernest. *The uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HARVEY, Robert. *Liberators: Latin America's struggle for independence*. Woodstock: The Overlook Press, 2000.

HIRST, Joel D. *The ALBA: inside Venezuela's Bolivarian Alliance*. Miami: Interamerican Institute for Democracy, 2012

HOLSTI, Kalevi. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HURRELL, Andrew. An Emerging Security Community in South America? In: ADLER, E.; BARNETT, M. (Org.). *Security Communities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

HURRELL, Andrew. One World? Many Worlds? The Place of Regions in the Study of International Society. *International Affairs*, Vol. 83, N° 1, pp. 127-146, 2007.

INMAN, Samuel Guy. Pan-american Conferences and their results. *The Southwestern Political and Social Science Quarterly*, Vol. 4, No. 3, 1923, pp. 238-266.

JAMES, C. L. R. *Os Jacobinos Negros: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos*. São Paulo: Boitempo, 2019.

KACOWICZ, Arie M. *Zone of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. New York: SUNY Press, 1998.

KANT, I. "An Answer to the Question: 'What is Enlightenment?'" *Kant: Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

KLEPAK, Hal. Defence and Cooperation in the Hemisphere: today's puzzling scenario. In: RESDAL (ed.). *A Comparative Atlas in Defence in Latin America and the Caribbean*. Buenos Aires: RESDAL, 2010.

LAFER, Celso. *Conferências da Paz de Haia (1899 e 1907)*. CPDOC/FGV. Disponível em: <https://bityli.com/Fndmmb> Acesso: 23/09/2021.

LIMONGI, Fernando. "O Federalista": remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os clássicos da política: volume 1*. São Paulo: Editora Ática, 2006, pp. 245 – 255.

LINKLATER, Andrew. The Question of the Next Stage in International Relations Theory: A Critical-Theoretical Point of View. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 21, n° 1, 1992, pp. 77-98

LIRA, Cristián Guerrero. Simón Bolívar y los conflictos territoriales entre Colombia y Perú, 1820-1829. *Espacio Regional*, Vol. 2, N° 7, julio-diciembre 2010, pp. 39-54

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOCKEY, Joseph. The Meaning of Pan-Americanism. *The American Journal of International Law*, Vol. 19, No. 1, 1925, pp. 104-117.

LOGUERCIO, Edgardo Alfredo. *Pan-americanismo versus Latino-americanismo: Origens de um debate, na virada dos séculos XIX - XX*. 2007. Dissertação (Mestrado em Integração da

América Latina) - Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/D.84.2007.tde-11102012-100307. Acesso em: 13/07/2021.

LYNCH, John. *Simon Bolivar and the Age of Revolution*. University of London, Institute of Latin American Studies, dezembro de 1983

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, N° 29, 2000, pp. 507-548.

MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Historical context and Path Dependence. In: GOODIN, Edward; TILLY, Charles. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. New York: Oxford University Press, 2006, pp. 454-471.

MALAMUD, Andrés; GARDINI, Gian Luca. Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Roma, Vol. 47, N° 1, 2012, pp. 116-133.

MALAMUD, Andres; ALCANIZ, Isabella. Managing Security in a Zone of Peace: Brazil's Soft Approach to Regional Governance. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 60, N° 11, e011, 2017, pp. 1-22.

MALLEA, Rodrigo; SPEKTOR, Matias; WHEELER, Nicholas J. (ed.). *Origens da cooperação nuclear: uma história oral crítica entre Argentina e Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2015.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

MARIANO, Karina; BRESSAN, Regiane; LUCIANO, Bruno. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 64, N° 2, 2021, pp. 1-19.

MATHIAS, Suzeley Kalil; SOARES, Samuel Alves. *Novas ameaças: dimensões e perspectivas*. São Paulo: Sicurezza, 2003.

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

MEDEIROS, Sabrina Evangelista. Colégio Interamericano de Defesa. In.: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, 2018, pp. 117-126.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Em busca de uma identidade regional de defesa: considerações sobre a Estratégia de Dissuasão Extrarregional Sul-Americana. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, v. 1, N° 3, 2013, pp. 49-70.

MELLO, V. D. de; DONATO, M. R. A. O Pensamento Iluminista e o desencantamento do mundo: Modernidade e a Revolução Francesa como marco paradigmático. *Revista Crítica Histórica*, Ano II, N° 4, 2011, pp. 248 – 264.

MENDELSSOHN, M. "On the Question: What is Enlightenment?". *What is Enlightenment: Eighteenth-Century Answers and Twentieth-Century Questions*. Berkeley: University of California Press, 1996.

MERCOSUL. *Protocolo do Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile*. Ushuaia, 24 de julho de 1998. Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/legislacaotextosbasicos.html/protocolodeushuaia> Acesso: 22/10/2021.

- MERCOSUL. *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional*. 1999. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/22-internacional-plan-general-cooperacion-coordinacion-reciproca-para-seguridad-regional-rmd1999000022-1999-12-07/123456789-0abc-de2-2000-09991dserced#> Acesso: 22/10/2021.
- MEZA, Rosendo Bolívar. Simón Bolívar: su propuesta de gobierno republicano centralista y la utopía de la construcción de una Patria Grande. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 39, n. 158, 2015, pp. 45-65.
- MIRANDA, Francisco de. Carta a William Pitt. In: DELPRAT, François et. Al.. *Miranda y Francia en la era de las Luces y de las revoluciones*. Caracas: Gráficas Lauki, 2016.
- MORA, José María Luis. *México y sus revoluciones*. México: Editorial Porrúa, 1986.
- MORALES FAJARDO, María Esther. Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional. *CONfines relacion. internaci. ciencia política*, v. 9, n. 17, 2013, pp. 37-66.
- MORALES, Pablo Raúl. *ABC: Un modelo de poder regional inconcluso*. La Plata: Ediciones IRI, 2008.
- MRE. *Arquivo diplomático da independência: Volume I - Grã-Bretanha*. Brasília: FUNAG, 2018.
- NABUCO, Joaquim. *Joaquim Nabuco, Embaixador*. Rio de Janeiro/Brasília: CHDD/Funag, vol. 2, 2011.
- NAFALSKI, Guilherme. *Unasul: Uma perspectiva política de integração sul-americana*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 115p., 2010.
- NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C (org.). *Os clássicos da política: volume 1*. São Paulo: Editora Ática, 2006.
- NOLTE, Detlef. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latino-americano. *Revista uruguaya de Ciencia Política*, v. 28, Nº. 1, 2019, pp. 131-156.
- OEA. *Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz*. Ushuaia, 24 de julio de 1999.
- OEA. *Declaração de Bridgetown: Abordagem Multidimensional à Segurança Hemisférica*. Bridgetown, 04 de junho de 2002.
- ONUKEI, Janina et. Al. Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. *Contexto Internacional*, v. 38, nº. 1, 2016, p. 436.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBEROAMERICANOS. *I Reunião de Presidentes da América do Sul*. Brasília, 1º de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.oei.es/oeivirt/cimeira1.htm> Acesso: 13/10/2020.
- PAGLIARI, Graciela De Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 49, n.1, 2006.
- PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, v. 94, nº. 2, 2000, pp. 251–267.
- PERIA, Juan Francisco Martínez. Entre el terror y la solidaridad: La influencia de la revolución haitiana en las independencias de Venezuela y Nueva Granada (1804-1825). *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, vol. 16, nº 1, e006, abril, 2016.

RAUSCHER, Frederick. Kant's Social and Political Philosophy. In: ZALTA, Edward N. (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2017 Edition). Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/kant-social-political/> Acesso: 04/07/2019

RIBEIRO, Josuel Stenio da Paixão. Os Contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. *Prisma Jur.*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 3-24, 2017.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção no Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RIGGIROZZI, Pía; GRUGEL, Jean. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. *International Affairs*, v.91, nº, 4, 2015, pp. 781-797.

RINGMAR, Erik. The Search for dialogue as a Hindrance to Understanding: Practice as Inter-Paradigmatic Research Program. *International Theory*, v.6, Nº. 1, 2014, pp. 1-27.

RIVERA, Jorge Riquelme. La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia sudamérica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. V. 8, Nº.1, 2013, pp. 279-308.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Palestra do Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha. In.: ESG. *A situação da Segurança na América do Sul e suas implicações para a Defesa Nacional: Palestras*. Evento realizado em 24 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/esg/centrais-de-conteudo/publicacoes/livretos/arquivos/asituadasegurananaamricadosulesuasimplicadefesanacional.pdf>

RODRÍGUEZ O., Jaime E. *The Independence of Spanish America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ROJAS, Arístides. *Miranda en la Revolución Francesa*. Caracas: Imprenta y litografía del gobierno nacional, 1889.

ROSENTHAL, Gert. Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico. *Estudios Internacionales*, v. 26, Nº. 101, 1993, pp. 74-88.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e fundamentos da desigualdade entre homens*. Obra em domínio público. Sem edição. Sem data. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000053.pdf> Acesso: 29/05/2019

RUIZ, José Briceño. Los congresos hispanoamericanos en el siglo XIX: la identidad, amenazas externas e intereses en la construcción del regionalismo. *Ciclos*, Año XXVI, Vol. XXII, Nº 44-45, 2015, pp. 159-191.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Ponencia del Dr. Hector Luis Saint Pierre, Director del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA). Eje tematico no. 1: Seguridad Regional, Escenarios regionales y políticas de defensa. s/d. Disponível em: <https://www.resdal.org/experiencias/seminario-internacional-hector-saint.pdf> Acesso: 20/10/2021.

SAINT-PIERRE, Héctor L. "Defesa" ou "segurança"? reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, 2011.

SAINT-PIERRE, Hector L.; SILVA, Diego Lopes. A Torre de babel Sul-Americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa. In: CARMO, Corival Alves et al. *Relações internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG, 2013, pp. 281-214.

SAINT-PIERRE, Héctor L.; PALACIOS JUNIOR, Alberto. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Rev. Bras. Polít. Int.*, v.57, nº.1, 2014, pp. 22-39.

SALAZAR, Arturo García. *Resumen de historia diplomática del Perú: 1820-1884*. Lima: Talleres Gráficos Sanmartín, 1928.

SALOMÃO, Ivan. O patriarca para além da Independência: as ideias político-econômicas de José Bonifácio de Andrada e Silva. In: SALOMÃO, Ivan C.; CURI, Luiz Felipe B. (Orgs.) *Ideias econômicas no Brasil oitocentista*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2019.

SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, v. 7, 2009, pp. 12-54.

SANDERS, Ralph. Congressional Reaction in the United States to the Panama Congress of 1826. *The Americas*, vol. 11, nº 02, 1954.

SANTOS, Leandro Fernandes Sampaio. A Comunidade Andina e a cooperação em Segurança para o combate ao narcotráfico. *Revista Interação*, v. 6, n. 6, 2014.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *O Império e as Repúblicas do Pacífico: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia (1822-1889)*. Curitiba: Editora UFPR, 2002.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe Gomes. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

SARAIVA, Miriam. *La Política Externa Europea: el caso de los diálogos Grupo a Grupo con América Latina de 1984 a 1992*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations, and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe. *International Organization*, V. 59, Nº. 4, 2005, pp. 827-860.

SCHREYÖGG, Georg; SYDOW, Jörg. Understanding Institutional and Organizational Path Dependencies. In: SCHREYÖGG, Georg; SYDOW, Jörg (eds). *The Hidden Dynamics of Path Dependence*. London: Palgrave Macmillan, 2010.

SCHWARTZ, Herman. Down the Wrong Path: Path Dependence, Increasing Returns, and Historical Institutionalism. n.d., Disponível em: <http://people.virginia.edu/~hms2f/Path.pdf> Acesso: 31/07/2020.

SCROGGS, William O. *Filibusters and Financiers; the story of William Walker and his associates*. New York: The Macmillan Company, 1916.

SERBÍN, Andrés; SERBÍN PONT, Andrei. Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el softbalancing y la militarización? *Pensamiento Propio*, Nº. 39, 2014, pp. 287-326.

SOARES, Samuel Alves. Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações? *Estudos Ibero-Americanos*, v. XXXIV, n. 1, 2008, p. 168.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Rev. Bras. Polít. Inter.*, v. 53, Nº. 1, 2010, pp. 25-44.

STUART, Ana Maria. *O bloqueio da Venezuela em 1902: suas implicações nas relações internacionais da época*. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

UNASUL. Tratado Constitutivo da UNASUL. Maio, 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratadoconstitutivo-da-unasul> Acesso: 10/02/2021

UNASUL. *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas*. 2010. Disponível em: <https://www.devida.gob.pe/documents/20182/37646/Estatuto-CSLCD.pdf/a4255a8d-9c79-4dab-8da1-14829eec9239> Acesso: 08/09/2021.

UNASUL. *Estatuto del Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la delincuencia Organizada Transnacional*. 2015. Disponível em: <https://transparencia.minjusticia.gob.cl/justicia/2015/vinculos/18.-%20ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf> Acesso: 08/09/2021.

UNASUL. *Normativa UNASUL, CDS, CEED e ESUDE*. 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes\\_internacionais/unasul/normativaa\\_unasula\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf) Acesso: 18/09/2021.

U.S. CONGRESS. *The Congress of Panama of 1826, at Panama: and subsequent movements toward a Conference of American Nations*. International American Conference: Reports of Committees and Discussions Thereon. Vol. IV, Historical Appendix. Washington: Government Printing Office, 1890.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen. Institutional Layering: A Review of the use of the concept. *Politics*, Volume 31, N° 1, 2013, pp. 9-18.

VAN KLAVEREN, Alberto. El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, N° 275, 2018

VAZ, Alcides Costa; JÁCOME, Francine. El Consejo de Defensa Suramericano. Retos para la cooperación en seguridad y defensa en suramérica. Policy Paper, *FES: Programa de Cooperación en Seguridad Regional*. Disponível em: [http://www.fesseguridadregional.org/images/stories/docs/4646\\_g.pdf](http://www.fesseguridadregional.org/images/stories/docs/4646_g.pdf) Acesso: 28/10/2021.

VAZ, Alcides Costa; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60(2): e012, 2017.

VERGNE, J; DURAND, R. The missing link between the theory and empirics of path dependence: conceptual clarification, testability issue, and methodological implications. *Journal of Management Studies*, n. 47, 2010.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. A Política Externa Brasileira na Era FHC: um exercício de autonomia pela integração. *Tempo Social*, V. 15, N° 2, 2003, pp. 31-61.

VILLA, Rafael. A segurança global multidimensional. *Lua Nova*, n. 46, 1999.

VITELLI, Marina. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 60, n° 2, 2017.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

WENGER, Etienne. Communities of Practice and Social Learning Systems. *Organization*, v. 7, n° 2, 2000, pp. 225-246.

WILGUS, A. Curtis. James G. Blaine and the Pan American Movement. *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 5, No. 4, 1922, pp. 662-708

WOOD, G. Classical Republicanism and the American Revolution. *Symposium on Classical Philosophy and the American Constitutional Order*, Vol. 66, N° 1, 1990, pp. 13 – 38.