



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Relações Internacionais – IREL

A Formação de uma Comunidade de Segurança na América do Sul

Diego Trindade d'Ávila Magalhães

Brasília, 16 de abril de 2010



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Relações Internacionais – IREL

A Formação de uma Comunidade de Segurança na América do Sul

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração em Política Internacional e Comparada, pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, elaborada por Diego Trindade d'Ávila Magalhães, sob orientação do Professor Doutor Alcides Costa Vaz.

Comissão Examinadora

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (orientador-IREL)

Prof. Dr. Eduardo José Viola (membro – IREL)

Prof. Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis (membro – PUC-MG)

Brasília, 16 de abril de 2010

Aos meus pais e avós.

AGRADECIMENTOS

Às pessoas que viabilizaram meu aprendizado e esta pesquisa acadêmica: minha amada família, meus caros professores e professoras, meus queridos amigos e amigas.

Agradeço especialmente a contribuição de Alcides, Taís, Jonas, Leandro e meu pai.

RESUMO

Este estudo analisa a integração e a segurança na América do Sul a partir do marco teórico do conceito de comunidade de segurança. Uma comunidade de segurança é um padrão de relacionamento pacífico entre Estados alcançado por meio da integração regional. Estados-membros dessa comunidade não considerariam hipóteses de guerra entre si.

Estudam-se as relações do Brasil com o Chile e com a Venezuela, o processo de construção da América do Sul e dinâmicas de segurança regional com vistas a saber se há condições para o desenvolvimento de comunidades de segurança no subcontinente. Conclui-se que há condições para tanto nas relações entre o Brasil e o Chile, mas não entre o Brasil e a Venezuela.

Palavras-chave: segurança; integração regional; comunidade de segurança; América do Sul; Brasil; Chile; Venezuela.

ABSTRACT

The present study analyzes integration and security in South America based on the concept of security community. A security community is a peaceful pattern of relationship among States reached through integration. Member States within this community would not consider going to war against each other.

The relationship of Brazil with Chile and Venezuela, the creation of South America and the regional security dynamics are studied in order to know if there are conditions for developing security communities in the region. This study concludes that there are such conditions in the relation between Brazil and Chile, but not between Brazil and Venezuela.

Key-words: security; regional integration; security community; South America; Brazil; Chile; Venezuela.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – REPENSANDO COMUNIDADES DE SEGURANÇA.....	14
1.1 Comunidades e comunidades de segurança.....	14
Esclarecimentos conceituais.....	14
Tipos de comunidade de segurança.....	17
Fases no desenvolvimento de comunidades de segurança.....	17
Controvérsias teóricas.....	19
A perspectiva de Adler e Barnett.....	22
1.2 Teoria das relações internacionais.....	26
Teorias positivistas: realismo e liberalismo.....	26
A escola inglesa.....	32
Perspectivas marxistas.....	34
Teoria crítica.....	35
Construtivismo.....	37
Funcionalismo.....	38
1.3 Epistemologia e metodologia.....	39
1.4 O conflito entre Estados.....	42
1.5 Segurança Regional.....	44
Esclarecimentos conceituais.....	44
Regiões e Regionalidade.....	50
CAPÍTULO 2 – DINÂMICAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA.....	53
2.1 Tentativas de integração e rivalidades.....	53
Primeiros ensaios de integração: a proeminência argentina.....	53
ALALC: rigidez e ineficácia.....	56
2.2 Integração e distensão.....	61
ALADI: integração econômica flexível e minilateral.....	61
A inserção regional do Chile.....	64
A emergência da Venezuela.....	65
2.3 Efeitos de uma nova ordem internacional em construção.....	67
2.4 Considerações finais.....	74
CAPÍTULO 3 – A CONSTRUÇÃO DA AMÉRICA DO SUL.....	76
3.1 Américas, América Latina, América do Sul.....	76
3.2 As múltiplas dimensões da América do Sul.....	77
Dimensão ideológica.....	77
Dimensão histórico-política.....	78
Dimensão da integração econômica e física.....	81
Dimensão sociocultural.....	83
Dimensão estratégica.....	84
3.3 Mercosul: alicerce do modelo regional estruturalista da América do Sul...85	
3.4 A sul-americanização da identidade internacional do Brasil.....	89
América do Sul: o horizonte regional do Brasil.....	89
A escolha de um modelo de inserção internacional.....	90
O interesse político.....	92
O interesse estratégico.....	93
O interesse econômico.....	94

Outras considerações sobre a identidade internacional do Brasil.....	96
3.5 Desafios sul-americanos.....	99
CAPÍTULO 4 – DINÂMICAS DA SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL	104
4.1 Conflitos e rivalidades	104
4.2 Análises da segurança na América do Sul	104
4.3 Conflitos latentes.....	107
O conflito latente Bolívia-Chile-Peru.....	109
Conflitos latentes venezuelanos.....	111
4.4 Conflitos latentes: padrões e soluções.....	114
4.5 Coordenação política e construção de confiança recíproca.....	116
CAPÍTULO 5 – DESENVOLVENDO COMUNIDADES DE SEGURANÇA.....	122
5.1 Análise das condições de emergência de uma comunidade de segurança.....	122
5.2 Multilateralismo.....	122
5.3 Não-fortificação de fronteiras	124
5.4 Mudanças no planejamento militar.....	125
5.5 Definição comum de ameaça.....	128
5.6 Discurso e uma linguagem comunitária	130
5.7 Fatores de instabilidade	131
A presença dos Estados Unidos	132
Ameaças não-estatais.....	134
Questões de fronteiras.....	136
Instabilidade política	137
Capacidades militares relativas na América do Sul.....	139
CONCLUSÃO.....	144
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148

LISTA DE SIGLAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
AGNU	Assembléia Geral das Nações Unidas
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALBA	<i>Alternativa Bolivariana para las Américas</i>
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre-Comércio da América do Sul
APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe
CAN	Comunidade Andina de Nações
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAFTA	Área de Livre-Comércio da América Central
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CRS	Complexo Regional de Segurança
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
GATT	<i>General Agreement on Trade and Tariffs</i>
GRIO	Grupo do Rio
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana
MDIC	Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio do Brasil
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MME	Ministério de Minas e Energia do Brasil
NAFTA	Área de Livre-Comércio Norte-Americana
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIs	Organizações internacionais
ONGs	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB	Produto Interno Bruto
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
TEC	Tarifa Externa Comum
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TRI	Teoria das relações internacionais
UE	União Européia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

INTRODUÇÃO

A América do Sul é tradicionalmente conhecida por ser uma região relativamente pacífica. A literatura sobre Segurança oferece amplo conjunto de explicações para esse fato. Aprofundando-se no tema, este estudo examina, no atual contexto, se haveria condições para o desenvolvimento de comunidades de segurança entre países sul-americanos.

A perspectiva de Karl W. Deutsch (1969a), um dos formuladores do conceito de comunidades de segurança, considera uma relação entre integração e segurança e que a integração é a solução mais efetiva para eliminar possibilidades de guerra em uma região. A existência dessas comunidades indica que há uma relação madura, em termos de segurança, entre Estados membros, os quais não conceberiam mais a guerra entre si como forma de dirimir conflitos.

Esse marco teórico foi construído a partir de casos históricos no Atlântico Norte, onde nações integraram-se – por meio de estreitos vínculos sociais, econômicos e políticos – e, conseqüentemente, desenvolveram sentimentos de comunidade. Em 1957, Deutsch e seus colaboradores evidenciaram que havia comunidades de segurança entre os Estados Unidos e o Canadá; os Estados Unidos e o Reino Unido; a Suécia e a Noruega; e a França e a Bélgica (1969a: 156).

Sob as condições examinadas na pesquisa de Deutsch, essas comunidades de segurança expandiram-se no Atlântico Norte. De fato, desde a Segunda Guerra Mundial, Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido não entraram em guerras entre si. Pelo contrário, eles aprofundaram a cooperação militar, econômica, política e social.

Geralmente, a literatura sobre segurança na América do Sul tenta explicar por quê a região é relativamente pacífica. O presente estudo, parte de uma lógica diferente: pergunta-se se haveria condições para o desenvolvimento de comunidades de segurança entre sul-americanos? A. Hurrell (1998b), com base na teoria de comunidades de segurança reformulada por E. Adler e M. Barnett em 1998, analisou a existência de uma comunidade de segurança entre Argentina e Brasil. O problema de pesquisa, contudo, continua aberto, especialmente quando se trata de outros países da região, bem como da América do Sul em conjunto.

Quatro fatores motivaram esta pesquisa. Primeiro, há carência de análises sobre a segurança na América do Sul que lançam mão do marco teórico de Deutsch, cujo trabalho original ainda contém elementos pouco explorados pela literatura. Além disso, a bibliografia sul-americana é pouco utilizada. Análises de Hurrell (1998a; 1998b) e B. Buzan e O. Weaver (2003: cap. 10) reforçam essa percepção.

Segundo, são crescentes as incertezas acerca das relações pacíficas e da integração regional. A imprensa sul-americana tem polemizado questões como uma suposta corrida armamentista e um aparente fracasso da integração sul-americana. A sociedade brasileira demanda contribuições acadêmicas sobre o tema da segurança, bem como deseja entender dinâmicas sociais,

econômicas e políticas que repercutem na integração regional. O marco teórico estudado relaciona justamente essas dinâmicas com o tema da segurança, o que aumenta a plausibilidade das explicações oferecidas.

Terceiro, percebe-se necessidade de complementar estudos já realizados a respeito do tema. Sem perder de vista a perspectiva original de Deutsch, é preciso considerar os aportes oferecidos por Adler e Barnett. Deve-se ter em mente que o contexto internacional pós-Guerra Fria é favorável à retomada do marco teórico, que se enquadra no construtivismo e discute a integração regional de forma original.

Por fim, as relações internacionais no subcontinente sul-americano têm-se intensificado rápida e substancialmente no século XXI. A América do Sul constitui-se como bloco regional no mundo, mediante intensos processos de institucionalização – atualmente sob o nome da União de Nações Sul-Americanas – e integração física, econômica e social. Torna-se, portanto, mister que a academia acompanhe e entenda as complexas dinâmicas transnacionais que se tem acumulado no presente século.

Parte-se da premissa de que o Brasil seria, naturalmente, um núcleo de poder central para o desenvolvimento de comunidades de segurança sul-americanas. Desse modo, compreender o processo de integração requer estudar o relacionamento entre esse núcleo e diversos pólos secundários de poder. A conciliação de Estados bastante diferentes – em termos de valores, identidades e inserção regional e internacional – seria fundamental para possibilitar o desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul. O estudo do Chile e da Venezuela aumentam a plausibilidade dos argumentos desenvolvidos na pesquisa, pois são pólos político-estratégicos significativos que envolvem-se em complexas dinâmicas de segurança com seus vizinhos.

O objetivo principal é identificar fatores que minariam e os que reforçariam o desenvolvimento de uma comunidade de segurança parcialmente integrada (conceito discutido no capítulo 1) na América do Sul. Para tanto, serão estudadas cinco condições delimitadas por Adler e Barnett (1998: 55-56): multilateralismo, fronteiras não-fortificadas, mudanças no planejamento militar, uma definição comum de ameaça, e um discurso e uma linguagem comunitária. Não seria necessário, portanto, considerar fatores que condicionam a existência de uma comunidade de segurança estreitamente integrada (conceito discutido no capítulo 1).

Há objetivos marginais na pesquisa. No capítulo 1, o objetivo é (1) esclarecer conceito de comunidade de segurança e analisar a literatura em torno dele, (2) contrapor suas premissas a teorias das relações internacionais (TRI) e (3) contrapor esse conceito a abordagens acerca de segurança regional. No capítulo 2, (4) sintetizar antecedentes do processo contemporâneo de integração sul-americana. No capítulo 3, (5) esboçar um panorama da integração sul-americana e (6) analisar o processo de construção da América do Sul atual. No capítulo 4, (7) sintetizar diferentes perspectivas acerca da segurança nessa região, (8) detalhar brevemente casos de conflitos latentes que envolvem o Chile e a Venezuela. No capítulo 5, (9) analisar condições de desenvolvimento de

uma comunidade de segurança no subcontinente e (10) identificar e explicar fatores de instabilidade que podem minar essas condições.

A hipótese com que se trabalha consiste na existência de condições básicas para surgimento de uma comunidade de segurança entre o Brasil e o Chile, mas, nas relações entre o Brasil e a Venezuela, essas condições não existiriam. Por conseqüência, não haveria condições para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança subcontinental. A polarização da América do Sul – em cujos extremos estão a Colômbia e a Venezuela – enfraquece principalmente a idéia de definição comum de ameaça, a de não-fortificação de fronteiras, bem como a de mudanças no planejamento militar. Ou seja, três das cinco condições necessárias para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança seriam prejudicadas. O Brasil tem capacidade e sensibilidade suficientes para engajar atores em uma agenda integracionista comum. O País tem, contudo, hesitado em assumir compromissos fortes, de modo que não oferece ganhos econômicos e estratégicos atraentes o bastante para os Estados sul-americanos entrarem em consenso sobre essa agenda. Nesse contexto, é difícil conciliar valores, identidades e a inserção internacional de Estados sul-americanos.

CAPÍTULO 1 – REPENSANDO COMUNIDADES DE SEGURANÇA

1.1 Comunidades e comunidades de segurança

Esclarecimentos conceituais

Nem toda comunidade política reside dentro de fronteiras de Estados ou fundamenta-se numa idéia de nação. Desse modo, não há nenhuma razão para que comunidades políticas restrinjam-se ao território estatal (ADLER & BARNETT, 1998: 32). Para Deutsch (1969a: 28), era natural que vilas conformassem províncias e, estas, Estados; mas leis históricas ou naturais não levariam a uma fusão de Estados em unidades maiores: a nova dinâmica consiste em novas formas de interação inter-estatal e comunidades políticas. Atualmente, a intensidade e o alcance de forças tecnológicas e socioeconômicas estão entre as condições favorecem a emergência de comunidades transnacionais.

Não há nenhum fator que impeça a constituição de uma lealdade grupal distinta das tradicionais lealdade à família e lealdade à nação. Para o E. Hobsbawm (2003), até o século XIX, predominava, na Europa, uma identidade transnacional pautada em crenças religiosas. A ideologia revolucionária republicana mostrou-se forte força identitária transnacional: a lealdade à causa republicana uniu voluntários de toda o continente em torno da independência da Grécia nos anos 1820. Comunidades maçônicas e as ligações familiares entre monarcas europeus exemplificam a diversidade dos laços identitários.

Embora o surgimento do Estado moderno e do sistema de Estados tenham como marco 1648, a idéia de Estado-nação ainda era vaga no século XVIII. A identidade nacional só passou a predominar à medida que avançaram a alfabetização, a educação pública e a difusão de símbolos artísticos nacionais – na literatura, na pintura, na música e na arquitetura –, ao longo do século XIX. A ação do Estado em criar instituições administrativas laicas, promover a idéia de nação e apoiar o nacionalismo mostrou-se fundamental para consolidar o paradigma do Estado-nação.

Há fundamentos psicológicos e históricos sob o processo de construção nações e comunidades. Na área da Psicologia, S. Freud (EINSTEIN, A. & FREUD, S., 1932) aborda o lado psico-social da abordagem, esboçando uma imagem semelhante à idéia de Deutsch. Freud acredita que a convivência intensa em um mesmo território entre cidadãos que gozam de igualdade jurídica geraria um sentimento comunitário baseado em ligações por identificação e sentimentos comuns. No campo da História, reitera-se que a idéia de nação é mutável no tempo e no espaço. Trata-se de um princípio que sustenta a unidade nacional, evidenciada no sentimento de pertencimento de um grande número de pessoas. Conforme Hobsbawm (2004: 18-19), “as nações não formam os Estados e os nacionalismos, mas sim o oposto”. Reforça-se o argumento de que há possibilidade de comunidades políticas constituírem-se fora das fronteiras estatais.

Para Deutsch, canais de comunicação social capazes de “fabricar” nacionalidade (1969b:

104), nacionalidades transformam-se em nações quando adquirem poder suficiente para dar suporte às suas aspirações (1969b: 105). A consciência nacional adiciona um nome, uma bandeira, uma história seletiva e outros símbolos que distinguem uma nação (1969b: 178). Os elementos materiais e simbólicos que geram a percepção de pertencimento a uma comunidade correspondem ao que Deutsch entende por condições para a formação de comunidades de segurança. Fica evidente que esse autor presumia em sua teoria a possibilidade de ampliar laços de lealdade à nação. Daí a possibilidade de desenvolvimento transnacional do que chama de *we-feeling*, ou sentimento de comunidade. Este transborda a fronteira ontológica do que se entende por nação. A idéia de cultura comum emerge, em se tratando de uma comunidade.

O conceito de cultura, segundo Deutsch, consistiria em instituições, práticas e percepções comuns sobre coisas específicas (1969b: 88). O autor aborda o conceito como uma cultura de configuração: configuração de valores; do que fazer e o que não fazer; do que discriminar como ações boas ou ruins, como beleza e feiúra, como familiar ou estranho, como seguro ou perigoso, como interessante ou indiferente.

Nesse sentido, uma cultura comum é um conjunto estável de preferências e prioridades na atenção de pessoas; de comportamento; e de pensamentos e sentimentos (DEUTSCH, 1969b: 96). Visto que pessoas se comunicam mais facilmente quando compartilham uma cultura comum, Deutsch afirma que uma cultura comum forma uma comunidade. Para ele, um povo seria um grande grupo de pessoas ligadas por esses hábitos complementares e por essa facilidade de comunicação – memórias, símbolos etc.

Nem toda comunidade é uma comunidade política ou uma comunidade de segurança. Em uma comunidade, (a) seus membros compartilham identidades, valores e significados, que fundamentam uma linguagem comum (para debaterem sobre a realidade social) e uma interpretação comum de certas normas (para governarem harmonicamente); (b) membros da comunidade interagem diretamente, cara-a-cara, em um grande número de encontros e agendas; (c) os componentes demonstram uma reciprocidade que expressa interesses de longo-prazo ou mesmo altruísmo – os interesses derivam do conhecimento mútuo, e o altruísmo pode ser interpretado como um senso de obrigação e responsabilidade (ADLER & BARNETT, 1998: 31). Membros dessa comunidade podem ter interesses egoístas e rivais, contudo, não temem que desavenças causem uso de violência entre eles.

O que singulariza uma comunidade de segurança são as expectativas confiáveis de mudança pacífica (*dependable expectations of peaceful change*) (ADLER e BARNETT, 1998: 34-35). Para Deutsch, membros de uma comunidade de segurança não concebem conflitos entre si, por isso não temem nem se preparam para tal, resolvendo suas querelas por meio de instituições (1969a: 6). Uma comunidade de segurança consistiria em

um grupo de pessoas que se tornou “integrado”. Por integração, queremos dizer o alcance, em um território, de um “sentimento de comunidade” e de instituições e práticas fortes e disseminados o suficiente para assegurar, por um “longo” período de tempo, expectativas confiáveis de “mudança pacífica” entre sua população. Por “sentimento de comunidade”, nos

referimos à crença de uma parte de indivíduos em um grupo que chegou a um acordo ao menos no seguinte ponto: que problemas sociais comuns devem e podem ser resolvidos por processos de “mudança pacífica”. Por “mudança pacífica”, nos referimos à resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o uso de força física em larga-escala. (DEUTSCH, 1969a: 5)

A integração é evidenciada a partir do adensamento de fluxos (ou transações) e de instituições. Incluem-se fluxos econômicos, financeiros, de pessoas (trabalhadores, estudantes, turistas, etc.), de informações e de cooperação (e.g. militar, policial, científica, agrícola, de saúde, de educação, etc.). Instituições podem ser organizações internacionais, comissões intergovernamentais, costumes (e.g. reuniões presidenciais) ou valores (e.g. democracia, Direitos Humanos).

A estrutura de governança subjacente aos meios de solução de controvérsias pode ser definida como atividades baseadas em objetivos comuns e em significados intersubjetivos que poderiam ou não derivar de responsabilidades legais e formais (ADLER e BARNETT, 1998: 35). Uma comunidade de segurança, por definição, não depende tanto de mecanismos fortes para impor a governança, pois o respeito a normas derivariam da própria identidade de atores (ADLER e BARNETT, 1998: 35-36).

Expectativas confiáveis de mudança pacífica associam-se a uma estrutura de governança e resultam de interações transnacionais e inter-estatais; como resultado, a comunidade vive em uma paz estável característica de comunidades de segurança (ADLER & BARNETT, 1998: 30-31). Segundo Adler e Barnett (1998: 34), expectativas confiáveis de mudança pacífica podem ser analisadas de duas formas, de acordo com cada teoria de interação social.

De um lado, essas expectativas podem resultar de atores com interesses e preferências pré-existentes, conforme teorias racionalistas moldadas pelo comportamento de mercado, como o neo-realismo e, em alguns aspectos, o neoliberalismo. A lógica racionalista aplicada às TRI consiste em estabelecer uma espécie de tipo ideal de Estado¹, cujo comportamento obedeceria a um padrão fixo, independentemente do tempo, do lugar, do seu regime político, da sua forma de governo ou de seus governantes.

De outro lado, expectativas confiáveis podem advir de atores com identidades compartilhadas, cujas próprias identidades e interesses são moldadas pelo seu meio, segundo teorias sociológicas e interpretativas, como a de Deutsch e dos construtivistas. Desse ponto de vista, a cultura de governantes e de sociedades importam, pois a interação social entre nações pode determinar o comportamento de um Estado em relação a outros.

Nesse sentido, diferentes perspectivas teóricas geram diferentes explicações para a ausência de guerra. Apenas teorias sociológicas, e não as racionalistas, concebem a possibilidade de interações inter-estatais transformarem identidades e interesses estatais, bem como induzir expectativas confiáveis de mudança pacífica.

¹ Seu correspondente na Economia seria o indivíduo racional-utilitarista. Se a satisfação individual equivale à utilidade de um bem, a satisfação do Estado equivale ao seu poder.

Tipos de comunidade de segurança

Comunidades de segurança podem ser amalgamadas, onde haveria um governo comum com um processo decisório supremo; ou pluralísticas, onde as unidades políticas teriam independência legal com centros de processos decisórios supremos diferentes, governos diferentes². Comunidades de segurança pluralísticas são favorecidas pelas mesmas condições de desenvolvimento de comunidades de segurança amalgamadas, mas as condições para as comunidades pluralísticas são menos rígidas.

Adler e Barnett distinguem dois tipos de comunidades de segurança pluralísticas. Comunidades de segurança parcialmente integradas (*loosely coupled security communities*) definem-se por propriedades mínimas, mas povos dos Estados-parte mantêm expectativas confiáveis de mudança pacífica. “Devido a sua estrutura compartilhada de significados e identidades, membros de uma comunidade de segurança parcialmente integrada não esperam atividades belicosas de outros membros e, assim, praticam autocontenção consistentemente” (ADLER & BARNETT, 1998: 30).

Comunidades de segurança estreitamente integradas (*tightly coupled security communities*) requerem mais condições para que se desenvolvam. Devem possuir um sistema coletivo de acordos que fundamente uma sociedade de ajuda-mútua, um mecanismo de segurança coletiva. Devem também possuir um sistema de normas situado entre um Estado soberano e um governo regional centralizado; seria como um sistema pós-soberano, provido de instituições supranacionais, transnacionais e nacionais comuns e alguma forma de sistema de segurança coletiva (ADLER & BARNETT, 1998: 30).

De um modo geral, o estudo de comunidades de segurança ampliou o conjunto ontológico de tipos de interação inter-estatal. Em um extremo, imagina-se a interação hobbesiana de guerra de todos contra todos. Em outro extremo, imagina-se a interação em uma comunidade de segurança estreitamente integrada que possui instituições de caráter supra-nacional.

Fases no desenvolvimento de comunidades de segurança

Distinguem-se também três fases no desenvolvimento de comunidades de segurança, a nascente, a ascendente e a madura. Essa diferenciação justifica-se com base na premissa de que o desenvolvimento de comunidades de segurança é inercial (*path-dependent*)³. Desse modo, “escolhas iniciais persistem porque indivíduos e grupos sociais chegaram a identificar-se e a beneficiar-se de decisões anteriores, e porque o custo de mudar torna-se significativamente maior ao longo do tempo” (1998: 49).

² Comunidades de segurança pluralísticas pressupõem integração, como nos Estados germânicos antes de 1871; todavia, é possível amalgamação sem integração, como no Império Austro-Húngaro no século XIX. No caso da América do Sul, estuda-se a viabilidade de uma comunidade de segurança pluralística, pois não há projetos de amalgamação.

³ Esses autores citam a definição de Krasner: “*Path-dependent patterns are characterized by self-reinforcing positive feed-back. Initial choices, often small and random, determine future historical trajectories. Once a particular path is chosen, it precludes others, even if these alternatives might, in the long run, have proven to be more efficient or adaptive.*”

Essa diferenciação reflete a intensidade de comunicações e fluxos transacionais, os quais incluem intercâmbios comerciais, de migrantes, de turismo, culturais e educacionais (ADLER & BARNETT, 1998: 7-8). Adler e Barnett reafirmam a posição de Deutsch: quanto mais transações entre sociedade, comparadas com transações dentro delas, maior o senso de comunidade. Nesse sentido, os mesmos processos de que advieram a integração nacional e o nacionalismo são relevantes para a política internacional e para o desenvolvimento de comunidades internacionais.

Na fase nascente, “governos não buscam explicitamente criar uma comunidade segurança, mas começam a considerar como eles poderiam coordenar suas relações com vistas a aumentar sua segurança mútua, a baixar os custos de transação associados a suas transações e/ou encorajar outras transações e interações” (ADLER & BARNETT, 1998: 50). Há diversos fatores que podem engatilhar esse processo, como a existência de uma ameaça à segurança mútua; o desejo de tirar proveito da divisão internacional do trabalho ou de ganhos advindos do comércio; homogeneidade cultural, política, social ou ideológica; mudanças na distribuição do poder militar; processos internacionais ou domésticos que geram interesses comuns.

Organizações multilaterais são essenciais. “A capacidade de organizações multilaterais de segurança de aliviar o medo entre membros do grupo pode ser detectada em mudanças nos padrões de gastos, disposição e planejamento militares” (ADLER & BARNETT, 1998: 52). Interações interestatais motivam a criação de OIs e instituições, e estas facilitam interações e transações.

Na segunda fase, a ascendente, idéias comuns sobre segurança e progresso material são reforçadas por expectativas de que a melhor forma de chegar a esses objetivos é com os membros da região (ADLER & BARNETT, 1998: 53). As transações, maiores que na fase nascente, são cada vez mais densas. Novas instituições e organizações refletem uma maior coordenação e cooperação militar, bem como um medo decrescente de que o outro seja uma ameaça. Estruturas cognitivas promovem visões e atuações conjuntas e, assim, o aprofundamento do nível de confiança mútua e a emergência de identidades coletivas. Assim, há promoção de expectativas confiáveis de mudança pacífica.

Evidências da fase ascendente indicam confiança mútua, a qual é percebida em organizações e instituições, especialmente naquelas que tratam de segurança (ADLER & BARNETT, 1998: 54). A crescente confiança em temas militares pode ser reforçada quando decisões militares refletem posturas interdependentes e quando Estados começam a compartilhar informações da inteligência. Outra evidência seria a menor necessidade de organizações que foram originalmente desenhadas para fiscalização e controle. Visto que evidências de construção de uma identidade comum são relevantes, o aprendizado social deve ser analisado, acerca de propósitos e intenções de atores e das suas interpretações sobre a sociedade, a política, a economia e a cultura.

Finalmente, na fase madura do desenvolvimento de uma comunidade de segurança, atores regionais compartilham uma identidade e, assim, uma comunidade de segurança passa a existir, com base nas expectativas confiáveis de mudança pacífica (ADLER & BARNETT, 1998: 55). Quanto mais institucionalizadas são as expectativas de membros dessa comunidade, mais improvável torna-se

uma guerra na região. Os indicadores válidos para essa fase são as condições de existência de comunidades de segurança – sejam as estreitamente ou as parcialmente integradas.

Controvérsias teóricas

Há controvérsias acerca da atualização da perspectiva de comunidades de segurança realizada por Adler e Barnett em 1998. Esses autores não justificam suas mudanças na concepção original do conceito. Por exemplo, Deutsch (1969a: 70) afirma que comunidades de segurança pluralísticas são favorecidas ou prejudicadas pelas mesmas condições relativas a comunidades de segurança amalgamadas – a diferença é que as pluralísticas desenvolvem-se sob condições menos favoráveis. Contudo, percebem-se grandes diferenças na comparação das doze condições essenciais apontadas por Deutsch com aquelas pensadas por Adler e Barnett⁴ (ver tabela 1.1).

Tabela 1.1 – Contraste de condições apontadas por Deutsch com as de Adler e Barnett.

Deutsch (1969a: 57)	Adler e Barnett (1998: 55-57)
Compatibilidade mútua de valores principais	Multilateralismo
Um estilo de vida distintivo	Fronteiras não-fortificadas
Expectativas de laços e ganhos econômicos maiores	Mudanças no planejamento militar
Aumento expressivo de capacidades políticas e administrativas de ao menos algumas unidades participantes	Definição comum de ameaça
Crescimento econômico superior ao menos algumas unidade participantes	Discurso e uma linguagem comunitária
Vínculos não quebrados de comunicação social, tanto geograficamente entre territórios e sociologicamente entre diferentes estratos sociais	Segurança cooperativa e coletiva
Alargamento da elite política	Um alto nível de integração militar
Mobilidade de pessoas, ao menos no estrato politicamente relevante	Coordenação política contra ameaças “internas”
Multiplicidade de comunicações e transações	Livre movimento de população
Compensação de fluxos de comunicação e transação	Internacionalização da autoridade
Frequência de intercâmbio de papéis entre grupos	Polis “multiperspectivada”
Previsibilidade mútua de comportamento	

Fonte: produção deste autor.

Não se deve omitir a discussão sobre o conjunto de condições para formação de comunidades utilizado na obra de 1957 e aquele que consta no estudo de 1998. Com efeito, há várias razões para adaptar o marco teórico de Deutsch. Em primeiro lugar, esse pensador preocupa-se com essa necessidade, ao admitir que as condições para a formação de comunidades de segurança

⁴ Incluem-se os dois tipos de comunidades de segurança pluralísticas concebidos por Adler e Barnett.

podem mudar de acordo com o tempo e o lugar em questão. Deutsch (1969a: 202) percebeu que o apoio popular é cada vez mais crucial para uma integração e que, nos séculos XVII e XIX, o discurso mais forte em prol da integração baseava-se na promessa de mais direitos e liberdades individuais e de maior igualdade. Já em meados do século XX, o discurso significaria também maiores direitos sociais e econômicos a maiores oportunidades e bem-estar. O discurso que enfatiza expectativas de ganhos econômicos é mais efetivo. Já aquele focado na promessa de mais poder como um fim em si mesmo tem pouco efeito.

Em segundo lugar, J. N. Rosenau argumenta que alguns fenômenos na política internacional não se estendem a todos os cantos do planeta, mas circunscrevem-se apenas a algumas regiões e países (1994: 35). Há idiosincrasias inevitáveis no processo de investigação científica. O pesquisador pode ser mais convencido por determinadas variáveis causais do que seu colega; há uma realidade objetiva, mas ela é percebida conforme prismas moldados por experiências passadas, por valores e pela disciplina metodológica (ROSENAU, 1994: 33). Um questionamento presente na investigação científica, mas ignorada sistematicamente. Ainda que usem um só marco teórico, duas pesquisas podem não chegar ao mesmo resultado.

É comum ajustar certos parâmetros de uma teoria para elaborar um estudo de caso mais preciso. É um erro, contudo, omitir explicações subjacentes a esse ajuste, dado o risco de comprometer a coerência e a validade da teoria como um todo. Para aprofundar a questão, cabe comparar a lógica seguida por Deutsch com a utilizada por Adler e Barnett.

Na obra original de Deutsch e seus colaboradores, destacam-se 3 fatores importantes para o desenvolvimento de comunidades de segurança pluralísticas: (1) compatibilidade de valores; (2) capacidade e sensibilidade política de unidades políticas participantes; e (3) previsibilidade mútua de comportamento⁵. Na área do Atlântico Norte, destacam-se certas condições essenciais, embora insuficientes, para constituir comunidades de segurança amalgamadas ou pluralísticas: (1) compatibilidade mútua de valores principais e (2) sensibilidade mútua.

A compatibilidade de valores e expectativas deve ser identificada entre os estratos politicamente relevantes em cada unidade política que conforma a comunidades de segurança. Trata-se de valores relevantes para o processo decisório político. Alguns valores são particularmente importantes e são mais eficientes politicamente quando incorporados em instituições políticas e em hábitos de comportamento político de modo a fortalecer o apego da população a eles. Todos os casos de amalgamação analisados foram precedidos de expectativas fortes e generalizadas de ganhos conjuntos, sejam eles em termos econômicos (por meio do fortalecimento dos vínculos econômicos, especialmente, comerciais entre as unidades políticas), sejam eles não-econômicos, como maior igualdade social e política ou maiores direitos ou liberdades políticas entre importantes grupos do estrato politicamente relevante (DEUTSCH, 1969a: 47).

A idéia de capacidade e sensibilidade política diz respeito a “capacidades integrativas”, que são proporcionais ao tamanho, força e avanço político, administrativo, econômico e educacional de

⁵ Essa interpretação do trabalho de Deutsch é reforçada pelo entendimento de R. N. Lebow (1995: 43-44).

unidade política núcleo. Tais capacidades podem ser divididas em dois tipos: (1) poder, relacionada à capacidade de agir (tamanho, poder, economia, eficiência administrativa etc.) e (2) sensibilidade mútua, relacionada ao controle de seu próprio comportamento e redirecionar sua atenção à integração. A sensibilidade mútua diz respeito aos tomadores de decisão e às elites políticas controlarem sua tensão e seu comportamento de modo a permitir que governados recebam comunicações de outras unidades políticas que poderiam ser futuros parceiros em uma integração. Capacidades e processos de comunicação referem-se ao fato de que resultados da performance das pessoas, por si só, alteram os valores e as expectativas originais de outros. O aumento das capacidades das unidades políticas – ao menos das principais envolvidas nos processos de união – e dos processos de comunicação entre elas são condições essenciais para amalgamação bem sucedida. Crescimento econômico superior da principal ou das principais unidades políticas é condição essencial para amalgamação, relacionando-se intimamente com o aumento de capacidades. Além disso, é fundamental a presença de vínculos não-rompidos de comunicação social entre grupos sociais e instituições. Alguns desses vínculos são horizontais ou geográficos entre diferentes unidades participantes; e outros, verticais entre classes sociais. Em suma, a capacidade de unidades políticas participantes ou de governos de interagirem e responderem às suas necessidades, mensagens e ações rapidamente, adequadamente e sem recorrer à violência – o que implica sensibilidade política.

Finalmente, quanto à previsibilidade mútua de comportamento, entende-se como essencial para a amalgamação e, em menor grau, para comunidade de segurança pluralística. Entende-se como “entrelaçamento seguro” (*dependable interlocking*) e comportamento intercambiável ou, ao menos, compatível. Refere-se a um estágio em que se prevê ações dos outros. Para que essa previsibilidade seja concreta, vê-se a necessidade prévia de uma certa cultura comum ou de um caráter grupal comum ou, ainda, um caráter nacional. O alcance dessa previsibilidade, entretanto, ainda precisa ser mais estudado (DEUTSCH, 1969a: 57).

Adler e Barnett apontam dificuldades teóricas, metodológicas e conceituais no marco teórico de Deutsch e seus colegas (1998: 5). Acreditam que Deutsch enfatizou excessivamente indicadores quantitativos e teve dificuldade em estabelecer uma relação causal da geração de novas formas de identidade e relações de segurança com o poder estatal, organizações internacionais, transações e o aprendizado social (1998: 8-9).

Nathan (2004), a partir de estudos focados na África, critica Adler e Barnett por não darem devida importância à correlação entre a emergência de comunidades de segurança e estabilidade doméstica. Retomando Deutsch, a autora defende que a “violência doméstica em larga-escala impede a obtenção de uma comunidade de segurança porque torna a população e o Estado inseguros, gera incerteza, tensão e desconfiança entre Estados”. Para Holsti (1996), “Estados falidos” podem gerar instabilidade sistêmica. Kacowicz (1998) também valoriza características domésticas condicionantes de relações inter-estatais, o que se aplica à formação de comunidades de segurança. Tendo em mente a relação entre países e suas características domésticas, avaliaremos a segurança

na América do Sul.

De fato, percebe-se que, entre os elementos que caracterizam a constituição de uma comunidade de segurança parcialmente integrada, não se menciona nenhuma característica intrínseca a um Estado. Há então várias questões mal-exploradas. Se o Estado evidenciar grande instabilidade institucional e tiver uma política externa inconstante, seria possível conciliar seus interesses voláteis e sua identidade incerta com outros Estados de modo a construir uma comunidade? Se os principais atores políticos de um Estado rejeitarem reiteradamente a idéia de integração regional, haveria condições para emergir uma comunidade de segurança?

A perspectiva de Adler e Barnett

Adler e Barnett, em vez de fundamentarem sua perspectiva mediante referências diretas a fatores estudados por Deutsch, optaram pela elaboração de uma nova linha de raciocínio. O foco daqueles autores foi explicar em que momento, no desenvolvimento de uma comunidade, surgem expectativas confiáveis de mudança pacífica. Essa análise divide-se em três níveis, o primeiro nível aborda condições básicas (“precipitating conditions”). O segundo enquadra estruturas e processos capazes de criar confiança mútua e identidade coletiva; estruturas incluem poder e conhecimento, enquanto processos incluem transações, organizações e aprendizado social (1998: 39). Dessas duas condições derivam os elementos do terceiro nível: construção de confiança e identidade coletiva (1998: 37).

No primeiro nível, analisam-se condições iniciais para a construção de confiança e identidade, que se baseiam em promessas de interações mais satisfatórias e numerosas. Os fatores analisados induzem Estados a coordenarem políticas com outros a fim de alcançarem interesses comuns (1998: 37). Entre esses fatores estão “desenvolvimentos tecnológicos, ameaças externas, desejo de reduzir medo mútuo mediante coordenação da segurança, novas interpretações da realidade social, transformações econômicas, demográficas e de fluxos migratórios, e mudanças no meio ambiente” (1998: 38).

No nível dois, estudam-se efeitos do poder e do conhecimento, pois são elementos estruturais que indicam que as interações sociais entre Estados e seus povos alteraram o meio em que se encontram. Comumente, o poder é interpretado como importante fator para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança em virtude da habilidade de um Estado núcleo de conduzir e, ocasionalmente, coagir outros Estados para manterem uma postura coletiva (ADLER & BARNETT, 1998: 39). Entretanto, essa não é a única interpretação existente.

Adler e Barnett (1998: 39) interpretam o poder como a autoridade para, primeiramente, determinar o significado compartilhado do sentimento de comunidade; em segundo lugar, estabelecer práticas de Estados; e, finalmente, configurar condições para acesso à comunidade e a distribuição dos benefícios aos seus membros. Assim, poder cria expectativas de que Estados fracos que se unirem à comunidade poderão desfrutar de segurança e outros benefícios. Portanto, Estados núcleo não geram segurança por si sós; comunidades de segurança desenvolvem-se em torno deles por

causa das imagens positivas da segurança ou do progresso material associadas a esses Estados (ADLER & BARNETT, 1998: 40).

“O conhecimento constitui parte da estrutura internacional⁶ (...)” (ADLER & BARNETT, 1998: 40). Para o estudo de comunidades de segurança, as estruturas cognitivas relevantes são os significados e os entendimentos comuns. O conhecimento constitui e constrange ações dos Estados, pois representa categorias de ação prática e atividade legítima. Nesse sentido, Deutsch analisou a formação de uma comunidade no Atlântico Norte a partir da idéia de democracia liberal e da de valores de mercado. Adler e Barnett ressaltam, contudo, que Deutsch não esclareceu uma questão importante: o conteúdo liberal e democrático das idéias seria importante, ou basta que sejam compartilhadas?

O liberalismo, mais do que outras idéias, seria condição necessária para a formação de comunidades de segurança? Sim, argumentam Adler e Barnett (1998: 40-41). Primeiramente, idéias liberais tendem a criar uma cultura civil transnacional, cujos conceitos acerca do papel do governo, de tolerância, de dever dos cidadãos e do Estado de Direito podem moldar a identidade transnacional de indivíduos de uma comunidade. Em segundo lugar, o liberalismo é mais capaz de promover sociedades civis fortes por meio de fluxos de pessoas, bens e idéias.

Outras idéias intersubjetivas podem também contribuir para a formação de comunidades de segurança. Adler e Barnett citam o exemplo do compartilhamento da ideologia desenvolvimentista entre Estados do Sudeste Asiático, a qual pode promover não apenas intercâmbios transnacionais e coordenação de políticas, mas também um projeto comum – incluindo volumes crescentes de fluxos e o desenvolvimento de instituições comuns; esses fatores propiciam o surgimento de uma identidade comum e assim, expectativas confiáveis de mudança pacífica (1998: 41). No caso da América do Sul, o caráter da ideologia desenvolvimentista de matriz cepalina pode não conduzir a resultados como os do Sudeste Asiático, pois difere do modelo desenvolvimentista asiático. Enquanto este prega um modelo voltado para as exportações, o modelo da CEPAL rejeitava uma especialização na divisão internacional do trabalho e defendia um desenvolvimento voltado para o mercado interno, o que desfavoreceria, assim, o aumento de transações internacionais.

Ainda no nível dois, além dos elementos estruturais de poder e conhecimento, consideram-se certos processos: transações, organizações internacionais, instituições e aprendizado social. Adler e Barnett definem transações como comunicação delimitada entre um ator e outro, incluindo trocas simbólicas, econômicas, materiais, políticas, tecnológicas, entre outras (1998: 41). O volume, a velocidade e a diversidade de transações entre sociedades podem criar e transformar fatos sociais.

Organizações e instituições não são entendidas como estruturas, são processos, pois, de acordo com os construtivistas, as próprias instituições podem constituir atores e constranger escolhas. No que diz respeito ao desenvolvimento de comunidades de segurança, é preciso isolar as condições sob as quais ocorrem transformações em relações sociais, tendo em mente que atores não

⁶ Enfoques teóricos positivistas entendem que a estrutura internacional é composta pela anarquia internacional, pela polaridade e pela distribuição de poder entre as unidades do sistema (Estados).

apenas derivam da estrutura internacional, mas também a transformam (ADLER & BARNETT, 1998: 42).

Adler e Barnett (1998: 42) definem instituições sociais com base em Oran Young: “práticas sociais que consistem em papéis facilmente reconhecidos, associados a conjuntos de normas ou convenções que governam as relações entre os ocupantes desses papéis”. Entende-se que “organizações formais são entidades materiais que possuem localizações físicas, escritórios, funcionários, equipamentos e orçamentos”.

Identificam-se quatro formas pelas quais instituições e organizações podem promover a confiança mútua e identidade compartilhada. Em primeiro lugar, mesmo organizações cujo foco não é a segurança contribuem para o desenvolvimento de confiança entre Estados, bem como facilitam e encorajam transações, pois estabelecem normas de comportamento, mecanismos de monitoramento e sanções que reforçam a eficácia dessas normas (ADLER & BARNETT, 1998: 42). Com efeito, Adler e Barnett reiteram que princípios do neofuncionalismo e a perspectiva original de Deutsch apontam para a propensão de organizações econômicas a promoverem a paz e a confiança mútua.

Em segundo lugar, organizações internacionais, ao construírem confiança, abrem novas possibilidades para ações de Estados, incentivando reavaliação de preferências, re-conceitualização de autoimagens e reimaginação de laços sociais (ADLER & BARNETT, 1998: 42-43). Organizações são *locus* de interação e aprendizado mútuo entre seus membros. Considerando que identidades são criadas e reproduzidas com base no autoconhecimento e no conhecimento que se tem dos outros, atores podem desenvolver expectativas recíprocas positivas e, assim, identificar-se (ADLER & BARNETT 1998: 43).

Em terceiro lugar, organizações internacionais (OIs) podem conduzir à confiança mútua e a identidades coletivas mediante a criação de uma cultura regional e um destino comum. Uma cultura regional promovida por OIs pode emergir em torno de elementos comuns, como democracia, desenvolvimentismo e direitos humanos. A promoção de projetos regionais reforça a idéia de destino comum, por exemplo: uma moeda comum (ADLER & BARNETT 1998: 43).

Finalmente, para Adler e Barnett, o poder institucional e político de agentes institucionais potencializa a comunicação entre povos, processos de aprendizado e o adensamento do ambiente social – dinâmicas fundamentais para o desenvolvimento de comunidades (1998: 43). Agentes institucionais teriam mais força para criar novas identidades do que teriam elites políticas ou líderes carismáticos. Desse modo, organizações e instituições podem promover o próprio aprendizado social, que é um elemento definido como processo – no segundo nível explicativo de Adler e Barnett.

“De um modo geral, o aprendizado social explica como transações e ações institucionais contribuem para o desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva” (ADLER & BARNETT, 1998: 45). O aprendizado social tende a tornar comuns definições sobre segurança, sobre ações domésticas e internacionais adequadas e sobre fronteiras regionais.

O aprendizado social, para Adler e Barnett (1998: 44), consiste em uma adaptação de atores políticos no sentido de optarem por meios mais efetivos de atingirem seus fins; “representa a

capacidade e a motivação de atores sociais em gerenciar e mesmo transformar a realidade”. Essa transformação ocorre mediante mudanças em crenças acerca daquilo que se vincula a uma identidade, a interesses e a práticas coletivas; ou seja, crenças em relação ao mundo material, social e cultural. Tais crenças são transmitidas por indivíduos e institucionalizados nos corredores de governos e nas sociedades. O aprendizado social pode ocorrer no nível das massas, mas é particularmente relevante para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança quando ocorre entre formuladores de política e outras elites políticas, econômicas e intelectuais.

Adler e Barnett descrevem o processo de aprendizado social (1998: 44-45). Primeiramente, em transações e intercâmbios sociais, pessoas comunicam seu autoconhecimento, suas percepções da realidade e suas expectativas normativas; essa interação pode contribuir para o desenvolvimento de um aprendizado coletivo e uma identidade coletiva. Em segundo lugar, o aprendizado ocorre muitas vezes em instituições, as quais promovem a difusão de significados de país a país e mesmo de geração a geração. Em terceiro lugar, o aprendizado social pode ser insuficiente para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança se não estiver vinculado a processos funcionais que conduzam à melhora das condições do Estado. Observa-se que Estados mais fortes são importantes porque, ao adotarem normas e práticas que contribuem para mudanças pacíficas, tendem a induzir a adoção política dessas práticas e a sua institucionalização.

Finalmente, no terceiro nível, observa-se que os elementos discutidos no primeiro e no segundo níveis são condições básicas, que antecedem as condições necessárias à formação de uma comunidade de segurança – ou seja, ao desenvolvimento de expectativas confiáveis de mudança pacífica. No terceiro nível, Adler e Barnett isolam essas condições necessárias: a confiança mútua e a identidade coletiva, as quais são recíprocas e reforçam-se mutuamente (1998: 46).

Os autores interpretam a confiança como “crença a despeito de incerteza”. “É um fenômeno social dependente da avaliação de que um outro ator se comportará de forma consistente com expectativas normativas” (ADLER & BARNETT, 1998: 35-36). Em uma comunidade de segurança, Estados não confiam mais em organizações internacionais concretas para manterem a confiança,⁷ mas confiam com base no conhecimento e nas crenças acerca desse ator.

A identidade consiste no conhecimento de si mesmo em relação a outros. Não é, portanto, apenas pessoal ou psicológica, mas social; fundamenta-se na distinção de um grupo em relação a outro (ADLER & BARNETT, 1998: 47). A partir desse conceito, Adler e Barnett diferenciam comunidades de segurança parcialmente integradas (*loosely coupled*) das estreitamente integradas (*tightly coupled*) (1998: 47-48). Nas parcialmente integradas, o que gera uma identificação positiva entre povos é principalmente a identidade social. Nas comunidades de segurança estreitamente integradas, a distância cognitiva entre os povos membros é menor, pois a comunidade adquire uma identidade corporativa e, assim, a identidade dos povos fundamenta-se na identidade da comunidade,

⁷ Uma comunidade de segurança, por definição, não depende tanto de mecanismos fortes para impor a governança, pois o respeito a normas derivariam da própria identidade de atores (ADLER e BARNETT, 1998: 35-36).

não mais do meio internacional ou das nações. Nesse contexto, interesses dos Estados-membros e a identidade de seus povos podem ser intercambiáveis com os interesses e a identidade da comunidade.

Em suma, no primeiro nível, analisam-se condições iniciais que induzem Estados a coordenarem políticas, fatores como desenvolvimentos tecnológicos, ameaças externas, interesses em coordenação da segurança, novas interpretações da realidade social, transformações econômicas, demográficas e de fluxos migratórios, e mudanças no meio ambiente. No nível dois, além dos elementos estruturais de poder e conhecimento, consideram-se certos processos: transações, organizações internacionais, instituições e aprendizado social. No terceiro nível, analisam-se condições necessárias para a emergência de comunidades de segurança: confiança mútua e identidade coletiva.

1.2 Teoria das relações internacionais

Para esclarecer o marco teórico sobre comunidades de segurança, é importante contrapô-lo às teorias das relações internacionais – enquadrando neo-realismo, neoliberalismo, marxismo, teoria crítica, construtivismo e funcionalismo. Não se pretende utilizar exemplos históricos para não prolongar excessivamente esta seção. Discutir-se-á em patamar de abstração tal que não serão pormenorizados alguns conceitos suficientemente difundidos na literatura. O objetivo não é discorrer sobre as características de cada corrente teórica isoladamente, mas analisar pontos de contato e controvérsias entre as diversas abordagens.

A intenção é simplesmente iluminar uma parte do debate da teoria das Relações Internacionais (TRI), para situar o marco teórico de comunidades de segurança em meio a outras perspectivas teóricas. Adianta-se que o marco teórico desta pesquisa se alicerça principalmente com abordagens teóricas construtivistas e funcionalistas. Com efeito, o maior contraste emerge com teorias positivistas, o (neo)realismo, sobretudo.

Teorias positivistas: realismo e liberalismo

As subcorrentes realistas e as liberais, em essência, compartilham uma abordagem positivista. Por isso, faz sentido comparar ambas essas abordagens com a perspectiva de comunidades de segurança. Analisam-se o significado e as implicações da anarquia internacional para essas três abordagens, bem como as condições que estimulam e inibem a cooperação internacional. As três convergem em relação à natureza da anarquia, no sentido da ausência de uma autoridade acima das soberanias dos Estados. Contudo, divergências residem nas características da anarquia internacional e nos efeitos desta nas no comportamento de Estados (ver tabela 1.2).

As perspectivas positivistas entendem que a estrutura internacional seria composta

eminentemente de Estados e se caracteriza de acordo com a distribuição de fatores de poder⁸ entre eles. Consideram, portanto, elementos materiais empiricamente observáveis e ignoram aspectos sociais. Liberais institucionalistas consideram a existência de estruturas de autoridade (OIs e outras instituições), consubstanciadas no termo governança global. Deutsch, como os liberais, considera a importância de estruturas de governança, mas vai além: o meio internacional também contém elementos não-materiais – culturas, ideologias, identidades, percepções etc. Para Deutsch, Estados não interagem em um único contexto internacional: em certas relações inter-estatais, predomina a guerra de todos contra todos (conforme concepção realista de Hobbes); em outras ocasiões, predomina um ambiente de forte interação social e um processo de integração inter-estatal. O estudo de comunidades de segurança fundamenta-se na existência do conhecimento e do aprendizado social, que podem transformar o próprio contexto em que Estados interagem.

Quanto aos efeitos da anarquia internacional, o realismo considera que essa estrutura torna as dinâmicas da *high politics* – temas como guerras e alianças – determinantes de outras dinâmicas das relações internacionais. Nesse meio, haveria um padrão de interação entre Estados: o equilíbrio de poder⁹. Instituições internacionais, para o realismo, seriam instrumentos de poder de Estados mais fortes. Os liberais¹⁰ entendem que a estrutura não gera apenas um padrão de interação inter-estatal, devido a estruturas de governança. Pressupondo a importância de atores não-estatais, a governança seria particularmente relevante quando se tratasse da *low politics*: arranjos de integração regional; e cooperação internacional com vistas ao bem-estar social. Nesse sentido, Deutsch aproxima-se dos liberais, mas discute a formação de comunidades políticas, que prova a possibilidade de Estados alterarem padrões de relações internacionais. Ao integrarem-se, Estados tendem a construir confiança mútua, transformar suas identidades e, assim gerar expectativas confiáveis de mudança pacífica.

Ao contrário dos realistas, liberais importam-se com atores não-estatais: Estados seriam centrais, mas OIs, ONGs e corporações transnacionais, entre outros atores, seriam relevantes. Esses atores teriam poder e participariam ativa ou passivamente das dinâmicas internacionais dentro de suas respectivas áreas de atuação. Deutsch aproxima-se desta perspectiva, pois OIs são importantes para o desenvolvimento de comunidades.

Para neo-realistas, apenas mudanças estruturais alteram o efeito da anarquia internacional sobre o comportamento estatal. Assim, a substituição da bipolaridade por uma multipolaridade, por exemplo, refletir-se-ia no comportamento de Estados. Toda potência reagiria racionalmente de acordo com sua posição hierárquica na distribuição do poder no sistema internacional¹¹: sua principal

⁸ Entre neo-realistas, Measheimer considera poder militar, população, geografia e economia como fatores de poder; Waltz adiciona a esses fatores a “competência”. O realista Hans Morgenthau inclui mais fatores de poder: temperamento (*character*), moral (*morale*) e diplomacia.

⁹ Padrão de interação inter-estatal em que Estados competem para alcançar a supremacia militar, mas forjam alianças anti-hegemônicas contra um Estado hegemônico que ameaça o equilíbrio de poder.

¹⁰ Como R. Keohane e R. Axelrod (Baldwin, 1993:4).

¹¹ Entende-se sistema internacional como o conjunto de atores (Estados, basicamente) cujas ações geram impactos recíprocos.

preocupação é a segurança; sua única garantia é seu próprio poder (MEARSHEIMER, 1999: 35). Um Estado com hegemonia regional desejaria hegemonia global, enquanto outras grandes potências teriam atitude anti-hegemônica. O Estado seria unitário¹², essencialmente, apenas uma unidade no sistema, independentemente de sua organização política interna e das pessoas à sua frente. Para os liberais institucionalistas, mudanças no nível unitário (no interior de um Estado) alteram efeito da anarquia internacional. Assim, consideram o papel de instituições internacionais, da interdependência econômica e de regimes políticos na interação de um Estado com estrangeiros. Por exemplo, conforme a tese da paz democrática, a difusão de democracias-liberais engendraria uma dinâmica de paz. Deutsch, Adler e Barnett compartilham uma perspectiva construtivista, segundo a qual atores não são apenas constituídos da estrutura internacional, mas também a transformam (ADLER & BARNETT, 1998: 42); interações sociais entre Estados e seus povos alteraram o meio em que se encontram (ADLER & BARNETT, 1998: 39). Assim, a integração seria o melhor meio de pacificar relações entre Estados.

R. Jervis (1976) reconhece limites na concepção racionalista de um comportamento estatal previsível. Ressalta a importância de *perceptions* e *misperceptions* dos formuladores de política, que nem sempre atuam conforme o que é racionalmente esperado pelos teóricos (neo)realistas¹³. A inclusão de elementos psicológicos no estudo do comportamento de Estados indica, portanto, necessidade de flexibilizar os teses (neo)realistas. Pelo prisma de comunidades de segurança, ao contrário do pensamento neo-realista, o Estado não seria unitário nem racional, mas sim composto por vários atores suscetíveis a forças infra-estatais e a percepções baseadas em valores e expectativas. Por exemplo, os conceitos de inimigo e de ameaça dependem da constituição de percepções e de identidades que não podem ser previamente deduzidas de modo racionalista.

Para os realistas, a anarquia inibe a cooperação. Segundo J. Grieco (1993: 132), o Estado evita cooperar pelo risco de trapaça (nenhuma autoridade internacional garante que compromissos firmados sejam cumpridos), pela preocupação de que ganhará menos do que seu parceiro na cooperação e pela possibilidade de seu parceiro na cooperação utilizar seus resultados contra ele. Para Grieco, os liberais concordariam apenas com a existência do risco de trapaça. Os liberais acreditam que a anarquia e as soberanias podem ser relativizadas com o fortalecimento de instituições internacionais, que poderiam incentivar a cooperação. Deutsch aproxima-se dos liberais, acrescenta, contudo, que Estados podem transformar seu meio e constituir comunidades políticas, que incentivam a cooperação e a integração. Ainda que governos, a princípio, não busquem criar uma comunidade de segurança, o aumento de transações com seus parceiros demandaria cooperação para diminuir custos de transação; a criação de instituições para esse fim podem gerar estruturas cognitivas favoráveis ao aprofundamento do nível de confiança mútua e à emergência de identidades coletivas; assim, finalmente, surgem condições para a emergência de expectativas

¹² Mearsheimer (1999: 11) compara o Estado e uma “bola-de-bilhar”: um todo orgânico em que não se diferenciam seus componentes.

¹³ Apesar desse enfoque pré-construtivista, Jervis autodenomina-se como neo-realista em trabalhos recentes.

confiáveis de mudança pacífica entre Estados (ADLER & BARNETT, 1998: 50-53).

Quando se trata de cooperação, realistas concebem o Estado como posicional, que age conforme sua expectativa de ganho relativo – seu ganho comparado com o ganho de seu parceiro. Cooperaria apenas quando ele ganhar mais ou o mesmo que seu parceiro. Já para os liberais, o Estado atua pensando em si mesmo (egocêntrico), em suas demandas domésticas, e cooperará sempre que houver possibilidade de ganho absoluto. Na perspectiva de Deutsch, esses cálculos dependem do parceiro com o qual o Estado interage, pois há fatores intersubjetivos em questão. Por exemplo, em se tratando de relações entre Estados-partes de uma comunidade de segurança estreitamente integrada, a ajuda-mútua torna-se hábito e as identidades nacionais manifestam convergência em esforços conjuntos. Assim, o recurso à violência só seria concebível fora da comunidade e uma agressão à comunidade acarretaria reação conjunta mediante um sistema de segurança coletiva.

Para o realismo, mesmo não havendo guerras o tempo todo, a guerra é sempre esperada: inibem-na o equilíbrio de poder, as alianças, a hegemonia e a dissuasão (*deterrence*), cujos efeitos são temporários (ADLER & BARNETT, 1998: 10). Para Adler e Barnett (1998: 3-5), o paradigma realista é menos visto na prática do que na teoria: Estados são menos belicistas (*war-prone*) do que se acredita; e alianças de segurança entre eles não necessariamente derivam do equilíbrio de poder. Comunidades de segurança representam a possibilidade de constituição de comunidades políticas fora do território estatal. Uma comunidade de segurança não implica somente uma ordem estável, mas uma paz estável entre Estados-membros.

Conceitos (neo)realistas tornam inconcebível o interesse estatal em constituir comunidades de segurança. O (neo)realismo define a política de poder como a busca por poder com vistas a atingir interesses egoístas em termos de segurança no contexto de um sistema de “auto-ajuda” (*self-help system*). Entende este conceito como característica do sistema internacional anárquico segundo a qual a segurança de um Estado depende de suas próprias capacidades (de seus fatores de poder), pois Estados não podem confiar sua segurança a nenhum outro ente.

Em relação ao conceito de dilema de segurança, entende-se que seria situação em que um Estado opta inevitável e constantemente por aumentar seu poder militar, e não por confiar sua segurança a outros atores ou a instituições internacionais. Em vista da anarquia internacional e da percepção de nenhum Estado desfrutaria de segurança absoluta (total e garantida proteção contra ameaças), assim, cada Estado busca superioridade militar visando à sua própria segurança. A. J. Ramalho da Rocha (2002: 269) explica essa dinâmica como “a idéia de que os armamentos acumulados para a defesa de um Estado em particular podem também ser utilizados para o ataque, quer imediatamente, quer no futuro distante, termina por estimular os demais Estados a também se armarem e, eventualmente, a realizarem entre si alianças destinadas a evitar um desequilíbrio na distribuição dos recursos de poder entre os Estados nacionais”.

Contudo, (neo)realistas têm dificuldade em demonstrar que não existem comunidades de segurança. Espera-se que defendam, por exemplo, que a União Européia (UE) constitui uma aliança

temporária que não altera os efeitos da anarquia internacional sobre Estados-membros. Espera-se que argumentem que a integração não altera o estado de guerra latente, pois não inibiria uma guerra entre Estados-membros.

Assim como esses conceitos (neo)realistas têm limites, certas premissas das correntes teóricas positivistas geram dificuldades para analistas da segurança regional. O (neo)realismo entende ser necessário criar de leis-gerais e argumentos generalizáveis; e enfatiza o nível de análise global e as relações entre grandes potências. Assim, são necessárias adaptações para estudos no nível de análise regional. Bonilla e Cepik, ao estudarem a agenda da segurança andino-brasileira a partir do neo-realismo, perceberam a necessidade de captar particularidades regionais e domésticas. Em vista dos limites do neo-realismo, esses autores utilizaram de forma complementar a literatura sobre transições democráticas e regimes políticos (2004: 51). Na abordagem de comunidades de segurança, considera-se que a segurança internacional não se restringe à visão sistêmica e militar, pois ela é territorializada e regionalizada.

Tabela 1.2 – A estrutura internacional e os Estados

Neo-realistas	Liberais institucionalistas	Comunidades de Segurança
A anarquia internacional é a ausência de uma autoridade acima das soberanias dos Estados	Idem	Idem
A estrutura internacional constitui-se de elementos materiais e define dinâmicas da <i>high politics</i>	Idem, mas há estruturas de autoridade (e.g. governança global) especialmente relevantes na <i>low politics</i>	A estrutura internacional constitui-se tanto de elementos materiais quanto de forças ideacionais (e.g. identidades) subjacentes a comunidades
Estados são únicos atores dessa estrutura	Estados são centrais, mas não únicos (e.g. OIs, ONGs, corporações transnacionais)	Estados são centrais, mas não únicos (e.g. OIs, ONGs, corporações transnacionais)
Apenas mudanças estruturais (e.g. polaridade) alteram efeito da anarquia internacional sobre comportamento estatal	Mudanças no nível unitário (e.g. instituições, regimes políticos, interdependência) alteram efeito da anarquia internacional	Mudanças no nível unitário e em atores domésticos (e.g. identidade, cultura) alteram efeito da anarquia internacional entre membros de uma comunidade
A estrutura gera dinâmica de balança de poder e rivalidades	A estrutura gera vários padrões de interação estatal (e.g. interdependência, integração)	Idem, mas interações sociais entre Estados e povos alteraram o meio em que se encontram
Concepção racionalista do comportamento estatal	Idem	Concepção sociológica e interpretativa do comportamento estatal
A estrutura inibe a cooperação (além do risco de trapaça, há preocupação com ganho relativo menor e com o uso desse ganho adicional por um Estado contra o antigo parceiro)	A estrutura não necessariamente inibe cooperação (apenas risco de trapaça a inibe)	A estrutura não necessariamente inibe cooperação, Estados podem transformar seu meio e constituir comunidades, as quais incentivam a cooperação, a integração e, assim, constitui-se uma paz estável
Estado é posicional, pois calcula em termos de ganhos relativos (sua posição em relação a outros)	Estado é atomístico (egocêntrico), pois calcula em termos de ganhos absolutos para si	O cálculo é diferenciado dentro de uma comunidade de segurança estreitamente integrada, a ajuda-mútua torna-se hábito entre Estados

Fonte: produção deste autor, com significativa contribuição de Baldwin (1993) e Grieco (1993).

A escola inglesa

A escola inglesa entende que o comportamento de Estados não é uma mera resposta mecânica ao ambiente internacional de guerra de todos contra todos. Estados teriam a capacidade de moldar o meio internacional conforme seus valores e interesses, alterando, assim, seu comportamento internacional. Em vista do interesse comum pela sobrevivência e de valores compartilhados, constroem-se instituições que promovem a cooperação inter-estatal (BULL, 2002: 11). Entre as principais contribuições dessa corrente das TRI está a diferenciação do que é o sistema, a ordem e a sociedade nas relações internacionais.

Entende-se sistema internacional como o conjunto de atores (Estados, basicamente) cujas ações geram impactos recíprocos. A título de exemplo, a China não fazia parte do sistema internacional antes do contato direto com os europeus no século XVI. A ordem internacional corresponde a um padrão de atividade estatal voltado a um determinado conjunto de objetivos, tais como a preservação da estabilidade internacional (BULL, 2002: 13). A ordem pode ser entendida como requisito para a sociedade internacional, pois a existência dessa sociedade é garantida pela ordem. A sociedade internacional (ou de Estados) seria composta por instituições que mantêm a estabilidade da ordem – o que não se confunde com paz –, quais sejam, a diplomacia, as alianças, o equilíbrio de poder e, inclusive, a guerra (WIGHT, 2002: 104). A sociedade internacional europeia do século XIX é um bom exemplo de como ocorre a concertação de Estados a partir de uma *raison de system* – em prol da preservação da sociedade de Estados –, e não de uma *raison d'État* (razão de Estado). Atualmente, o Direito Internacional, as OIs e um vasto conjunto de instituições políticas (e.g. Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU), econômicas (e.g. FMI) e social (e.g. UNESCO) compõem a sociedade internacional global contemporânea.

Analogamente à perspectiva construtivista (e à de Deutsch), a escola inglesa avalia que idéias (valores, costumes), e não simplesmente fatores materiais de poder, moldam a conduta da política internacional (VIGGEZZI, 2005). Por isso, mereceriam análise e crítica.

A escola inglesa atém-se à discussão acerca da existência de uma justiça e uma ética universal, pois, segundo Bull (2002), a criação de uma cultura ética comum seria imprescindível para conformar uma sociedade internacional universal – não apenas restrita à Europa e ao Ocidente. Hurrell busca um fundamento subjetivo dos atores que compõem o meio internacional (OIs, Estados) para subsidiar sua busca por uma idéia de justiça universal. O autor estuda quem é o “nós”, quem é o centro criador da moralidade da sociedade internacional, objetivando saber a moralidade que seria mais satisfatória e universal.

Uma forma estável e legítima da sociedade internacional encararia três desafios centrais: capturar o interesse comum, administrar o poder desigual e mediar diferenças e conflitos de valor (HURRELL, 2006). Ou seja, a governança global não deveria reduzir-se à provisão de bens públicos internacionais ou à resolução de problemas de ação coletivos. Os atores criariam e defenderiam o direito internacional, uma vez que este proporciona benefícios. O período pós-1945 viu o surgimento de uma série de princípios fundamentais acordados internacionalmente – o respeito aos direitos

fundamentais da pessoa humana, proibição de agressão, autodeterminação – que podem sustentar alguma noção de bem comum. Contudo, Hurrell percebe que concepções rígidas sobre soberania nacional rejeitam a delegação de autoridade a OIs.

Nesse sentido, esse autor compreende que o dilema de segurança não se vincula somente a confiança ou a credibilidade, mas também a disputas entre atores sobre valores subjacentes àquelo que se entende por segurança. Assim, face a um mundo tão dividido em termos de valores, torna-se difícil desenvolver argumentos sobre moralidade e justiça global. Esse problema justificaria a busca pela moralidade mais benéfica e universal.

Percebe-se que Hurrell mantém o foco no nível global, cogitando a possibilidade de aprofundamento de uma sociedade internacional de alcance planetário. Desse modo, contrasta com o ponto de vista da abordagem regionalista de Deutsch. Entretanto, na mesma escola, A. Watson (2004) desenvolve outro argumento, concebendo múltiplas possibilidades de sistemas e sociedades internacionais – histórica, regional e globalmente.

Watson reconhece múltiplos sistemas e sociedades internacionais resultantes de transformações históricas e de dinâmicas regionais. Por exemplo, antes da intensificação de contatos dos europeus com o Extremo Oriente, o sistema internacional desta região não era integrado ao sistema europeu de Estados. O sistema internacional tornou-se global, gradualmente, à medida que avançou o colonialismo europeu, até o século XIX. Nesse século, surgiu a sociedade internacional européia conhecida como a ordem de Viena, a qual não abrangia todos os atores do sistema internacional. No século XX, o avanço do Direito Internacional é forte indício de existência de uma sociedade internacional de alcance planetário. Contudo, esta difere da atual sociedade internacional européia, haja vista o grau de integração e o padrão de relacionamento entre membros da União Européia (UE). Resta perguntar de que forma a América do Sul diferencia-se da sociedade internacional contemporânea.

Um sistema internacional sem ordem, instituições ou cooperação assemelha-se ao estado de guerra hobbesiano. Uma sociedade internacional implicaria instituições e relações estáveis entre seus membros, sem, contudo, eliminar a guerra. Nesse respeito, difere de comunidades de segurança, caracterizado pela existência de expectativas de mudança pacífica, resultando em uma verdadeira paz estável, fruto de uma profunda integração entre seus membros (ver tabela 1.3).

Tabela 1.3 – Espectro guerra-paz de acordo com padrões de interação estatal

Guerras sistemáticas	Sistema internacional
	Sociedade internacional
	Comunidade política
Paz estável	Comunidade de segurança

Fonte: produção deste autor

Perspectivas marxistas

O diversificado prisma marxista analisa a base material (econômica) da sociedade, ou seja, o modo de produção. Neste encontram-se as forças produtivas em as relações de produção marcadas por divisão e luta de classes. Uma superestrutura¹⁴ – com instituições jurídicas, políticas e ideológicas – se alicerça no modo de produção com o objetivo de preservá-lo.

Os mesmos aparelhos da superestrutura que reproduzem as circunstâncias podem transformá-las. A educação é instrumento revolucionário, pois conscientiza os homens acerca das funções da superestrutura. Nesse sentido, o papel do indivíduo como agente transformador da realidade é enaltecido: a grande questão dos “filósofos” não é interpretar o mundo, mas transformá-lo¹⁵.

Vertentes teóricas marxistas dialogam com as TRI. Marx tende a transpor a luta de classe entre indivíduos – trabalhadores e burgueses – no nível nacional para o nível mundial. Nesse sentido, classes sociais seriam atores centrais nas relações internacionais, concebendo a superação do modo de produção capitalista mediante a destruição dos Estados.

Lênin trata do comportamento de Estados sob a dinâmica imperialista. O autor considera a transposição de Marx de modo distinto: Estados são os atores centrais. Estados capitalistas avançados contrapõem-se aos Estados atrasados. Estes desenvolvem, inclusive uma consciência de classe, diante da opressão daqueles.

Gramsci enfatiza o papel de indivíduos e idéias nas relações internacionais. Sua perspectiva sai do mecanicismo da interação entre atores derivado do determinismo econômico típico do marxismo. Apesar do foco do autor ser o espaço nacional, ele admite haver interpenetração com o plano internacional, o que é explorado pelos neogramscianos¹⁶.

As diversas teorias da dependência¹⁷ retomam o panorama internacional descrito por Lênin. Estudam as formas como países pobres são explorados pelos países hegemônicos. Elas propõem políticas econômicas para que Estados periféricos alterem a relação de dominação no sistema internacional.

Wallerstein estuda o comportamento de Estados sob os constrangimentos do sistema-mundo. Como os dependentistas, preocupa-se com a desigualdade e a exploração no capitalismo global. O autor descreve tal estrutura a partir do nível sistêmico. Ao contrário dos dependentistas e dos leninistas, ele entende que classes sociais são os atores centrais, mas Estados são importantes para mediar o espaço doméstico e o sistema-mundo.¹⁸

A perspectiva de Marx abriu, portanto, um leque de análises distintas (ver tabela 1.4). Em

¹⁴ “O conjunto das relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social” (MARX, Karl. *Prefácio da Introdução à Contribuição para a Crítica da Economia Política*).

¹⁵ MARX, Karl. *Teses sobre Feuerbach*.

¹⁶ Como Mark Rupert, Stephen Gill, David Law e Robert Cox. Esses são enquadrados por Nogueira e Messari (2005) dentro da Teoria Crítica.

¹⁷ Ver últimas sínteses de Raúl Bernal-Meza (2005: caps. III-IV) e Amado Luiz Cervo (2008: 14-17).

¹⁸ NOGUEIRA & MESSARI, 2005: 127.

primeiro lugar, Marx e Gramsci concebem o potencial de transnacional de revoluções. Lênin e Wallerstein descrevem o capitalismo global pelo nível sistêmico. Os dependentistas estudam alternativas de transformação no interior Estados periféricos.

Em segundo lugar, enquanto o enfoque de Marx compreende a relação interdependente entre a superestrutura e a base material da sociedade, seus seguidores enfatizam apenas um desses elementos. Apenas Gramsci enfatiza o papel independente das idéias, as quais precedem mudanças tanto na infra-estrutura quanto na superestrutura.

Em terceiro lugar, enquanto Marx¹⁹ e Wallerstein entendem classe sociais como atores centrais nas relações internacionais, Lênin e os dependentistas consideram o Estado. Já neogramscianos, como R. Cox, entendem que o poder de Estados alicerça-se em relações de classe de tal maneira que complexos Estado-sociedade são os atores centrais.

Tabela 1.4 – As diversas premissas dos marxismos.

	Nível de análise	Enfoque	Atores centrais
Marx	(trans)nacional	Materialismo histórico e filosófico	Classes sociais
Lênin	Sistêmico	Materialismo	Estados
Dependentistas	Nacional	Materialismo	Estados
Wallerstein	Sistêmico	Materialismo	Classes sociais
Neogramscianos	(trans)nacional	Subjetiva e institucional (não simples idealismo)	Complexos Estado-sociedade

Fonte: produção deste autor.

Essencialmente, é preciso ressaltar os pontos de contato e divergência das correntes marxistas em relação ao conceito de comunidades de segurança. O foco de Marx e Wallerstein em classes sociais traduz prioridade à identidade de classe, não relacionada à idéia supostamente artificial de nação – que advém da superestrutura. Inversamente, a idéia original de comunidades de segurança implicaria uma ampliação da identidade nacional para o nível regional – mantém-se, portanto, o enfoque identitário como essência, alternado apenas seu alcance internacional.

Cabe levar essa diferença ao limite e notar o ponto de contato entre a perspectiva de Marx e a de Deutsch. Povos membros de uma comunidade de segurança não conceberiam guerra entre si, assim como ditaduras do proletariado e sociedades comunistas não conceberiam guerras entre si. Ambas as perspectivas consideram, por caminhos distintos, a possibilidade de uma paz estável com base no fortalecimento de laços identitários²⁰.

Teoria crítica

A agenda da teoria crítica é, em si, uma grande contribuição para as TRI. Incluem-se temas como mudanças sistêmicas, a desigualdade, o meio ambiente, a cultura, a identidade, estruturas

¹⁹ Quando finaliza o *Manifesto Comunista* com “*proletários de todos os países, uni-vos!*”, ele reitera a idéia de que o conceito de nação é alienante e que trabalhadores devem libertar-se dele para construir uma identidade verdadeira: a consciência de classe.

²⁰ Resta, nesse momento, uma pergunta: uma região formada apenas por ditaduras proletárias e sociedades comunistas integradas entre si poderia ser chamada comunidade de segurança?

econômicas e a ética²¹. Utilizam-se escritos políticos de Marx, a teoria social da escola de Frankfurt e a teoria da hegemonia de Gramsci. O marxismo é utilizado livre do mecanismo economicista e determinista que marcavam Lênin, os dependentistas e Wallerstein. Premissas da teoria crítica são perfeitamente compatíveis com o estudo da formação de comunidades de segurança.

Criticam-se as abordagens positivistas fundamentando-se no conceito de alienação utilizado por Marx. As próprias teorias positivistas tendem a buscar ordem e regularidade, como se a realidade fosse um dado da natureza – e.g. a natureza humana e o comportamento de Estados – dificilmente mutável pela ação humana. Assim, o positivismo limitaria a capacidade de indivíduos de compreenderem a realidade em que vivem, bem como a possibilidade de eles vislumbrarem meios para tornar o mundo mais livre, solidário e justo. Com efeito, o (neo)realismo seria incapaz de conceber a formação de comunidades de segurança. A teoria crítica reconhece os limites da razão e das teorias, as quais são situadas em um determinado contexto espaço-temporal.

Com base na crítica da escola de Frankfurt ao positivismo, a teoria crítica questiona o rigor científico, a neutralidade e a possibilidade de generalização de teorias reivindicados pelas TRI positivistas. Em última instância, a teoria crítica pretende criticar para transformar – com caráter normativo deliberado. Para seus seguidores, “(...) a teoria não reflete simplesmente o real, mas também o molda. A separação rígida entre sujeito e objeto é falsa”²². Ao encontro disso, Cox (1996) afirma que “toda teoria é para algo e para alguém”.

Cox contraria a visão materialista e mecanicista de K. Waltz, sugerindo que idéias (e.g. ideologia, cultura) são parte da realidade, assim como capacidades materiais e instituições, pois moldam a ação de atores. A interação entre esses elementos varia de acordo conjunturalmente. Um Estado hegemônico não se alicerça apenas em seu poder material, mas também em uma idéias (e.g. a ideologia republicana da França napoleônica ou, atualmente, a defesa de democracias de mercado pelos Estados Unidos). A hegemonia combina consenso e coerção no relacionamento com outros Estados, bem como envolve elementos domésticos e internacionais.

A. Linklater questiona o viés conservador da abordagem positivista da TRI, pois esta trataria a soberania estatal e o sistema de Estados como dados. Historicamente, as funções do Estado variaram, a estrutura anárquica não é estática nem necessariamente conflituosa, e o comportamento de Estados não é sujeito apenas à anarquia. O comportamento de Estados e a própria formação destes são construções sociais e históricas. O elo cidadania-território-governo, que define o Estado-nação, só veio surgir após as revoluções liberais do século XIX. Então seria possível vislumbrar novas formas de comunidades políticas legítimas além da soberania estatal²³.

“A tirania do conceito de Estado-nação soberano empobreceu a imaginação política ocidental” (LINKLATER, 1998: 34). Uma ética cosmopolita universal poderia superar divisões e conflitos, suplantando os limites do termo *Estado-nação*. Iguamente a Estados, estruturas

²¹ NOGUEIRA & MESSARI, 2005: 133.

²² NOGUEIRA & MESSARI, 2005: 142.

²³ NOGUEIRA & MESSARI, 2005: 151.

democráticas de poder regional e internacional poderiam ser atores centrais. Essa perspectiva torna mais verossímil a formação de comunidades de segurança amalgamadas atualmente.

Construtivismo

O construtivismo trabalha com a identidade de Estados e com fontes do interesse estatal; a aplicação do poder estatal depende de legitimidade social (ADLER & BARNETT, 1998: 12). O marco teórico de comunidades de segurança pode enriquecer o construtivismo com novos pontos de vista (1998: 15).

Assim como a teoria crítica, o construtivismo focaliza a crítica a perspectivas positivistas tanto na relação agentes-estrutura quanto no método utilizado. Tanto agentes (Estados, OIs, indivíduos) quanto estrutura (a anarquia internacional, a polaridade, a distribuição de poder) são produtos de constituição mútua: a estrutura não pode ser reduzida à soma das partes; as partes tampouco se reduzem aos efeitos da estrutura (ONUF, 1989).

Ao analisar o papel da linguagem na constituição de agentes e da estrutura, N. Onuf percebe que a linguagem é parte importante da construção da realidade social e, por isso, também da constituição da própria individualidade. Nota-se, por exemplo, que o realismo afirma a primazia do poder bélico em detrimento de amizade, bem como considera absurda uma boa ação em um mundo tão adverso.

O construtivismo – segundo a visão de Nogueira e Messari acerca de Frederich Von Kratochwil – refuta a idéia de que o mundo seja predeterminado. Considera-o fruto de contínua construção e reconstrução social promovidas por diversos atores. Os interesses e as preferências desses atores, por sua vez, resultam de sua interação, seus processos de comunicação. Conforme aponta J. Snyder (2004), o construtivismo contesta fortemente a idéia de um “interesse nacional” identificável e imutável – idéia geralmente utilizada por positivistas.

A agenda construtivista evidencia limites ontológicos das correntes positivistas. Enquanto estes seguem bitolados em elementos materiais, construtivistas consideram idéias e valores, sem desprezar o mundo material. Com efeito, a realidade material só faz sentido quando é processada e a ela se faz referência. Idéias e valores desempenhariam, portanto, função central na formulação do conhecimento sobre a realidade (NOGUEIRA & MESSARI, 2005: 168). A linguagem, portanto, permite apreender o real para torná-lo inteligível, assim, definir o que é possível, legítimo e real.

Em relação ao que é legítimo, é possível remeter à idéia de comunidades de segurança. No interior dessa comunidade, o compartilhamento de valores básicos e mesmo de uma identidade comum viabilizam percepções comuns acerca da legitimidade das iniciativas que a comunidade promove em conjunto e das ações que seus membros fazem individualmente.

Quanto ao que é real, pode ser citado o caso da distensão entre a Argentina e o Brasil. De uma perspectiva realista, a existência de uma tradicional rivalidade não foi superada a partir dos anos 1980, mas apenas temporariamente suspensa em função do interesse comum em uma aliança. Para essa corrente, essa percepção seria tão real quanto o fato de o Brasil realocar tropas do sul do país para o norte. Por outro lado, a realidade desses dois pode ser entendida como a constituição de uma

comunidade política, baseada em processos de construção de confiança mútua e de integração socioeconômica que indicam muito mais do que uma simples aliança militar.

Conceber novos padrões de relacionamento entre Estados não implicaria, portanto, recair no idealismo rejeitado por E. H. Carr.²⁴ É importante evitar o apresamento de análises a premissas previamente estabelecidas acerca do comportamento de Estados e das relações internacionais. Há vários padrões de relacionamento. A própria crença nessa possibilidade fortalece a possibilidade de superar o dilema de segurança e alcançar uma verdadeira paz estável entre Estados.

Funcionalismo

O funcionalismo dos anos 1950 e 1960 criou modelos teóricos que analisaram a realidade com metodologia científica e mostraram elementos que reforçam possibilidades de cooperação, não de conflito²⁵. O funcionalismo e o neofuncionalismo são alicerces do estudo da integração regional.

Funcionalista pioneiro, Deutsch percebeu que a institucionalização de OIs tendia a reforçar gradualmente a cooperação, em um contexto de integração regional. O efeito de transbordamento (*spillover effect*) consiste na difusão de iniciativas induzidas a partir de um impulso inicial. Assim, a criação de um órgão burocrático-estatal gera uma tendência: a de ampliação do poder e a da especialização de suas agências no sentido de substituir certas funções estatais, o que promoveria a constituição de uma paz estável²⁶.

Ernest Haas e outros neofuncionalistas adicionam o componente político à perspectiva de Deutsch, enfatizando o papel de elites em centros decisórios: “a integração regional só ocorre efetivamente quando interesses das principais elites são atendidos”²⁷. Com a decolagem (*take-off*) da integração, seu transbordamento em meio à sociedade torna-se cada vez menos dependente da vontade política de governos e mais relacionadas com a distribuição de ganhos e custos entre atores sociais²⁸.

Segundo análise de Reis (2008: 50-52), o modelo de Haas centra-se na reorientação de lealdades de atores nacionais em direção a instituições no nível supranacional, comunitário. Grupos de interesse buscariam crescentemente essas instituições em benefício próprio. O processo evoluiria por meio do fenômeno de auto-sustentação *spillover*, em que acordos em áreas menos conflituosas naturalmente levariam a acordos em agendas mais difíceis da *high politics*.

Segundo a “teoria da bicicleta”, um processo de integração não pode parar.²⁹ A integração não implica o fim de divergências, ao contrário, aumentam o volume, a diversidade e a complexidade dos interesses divergentes entre atores envolvidos na integração. Assim, ao longo do processo de

²⁴ E.H. Carr criticou o fato como os idealistas (ou utópicos) tentavam estabelecer um padrão ético para as relações internacionais e ajustar a política a esse padrão. Propôs o realismo no estudo das relações internacionais: não aceitar valores ou padrões que não adviessem da realidade, aceitando apenas fatos como são, para analisar interesses envolvidos e causas pré-existentes.

²⁵ NOGUEIRA & MESSARI, 2005: 75.

²⁶ NOGUEIRA & MESSARI, 2005: 77.

²⁷ Em VIGEVANI, FAVARON, RAMANZINI & CORREIA, 2008: 13.

²⁸ Ver VIGEVANI, FAVARON, RAMANZINI & CORREIA, 2008.

²⁹ Ver VIGEVANI, FAVARON, RAMANZINI & CORREIA, 2008.

transbordamento da integração, é preciso expandir o número de atores e a institucionalização do projeto de integração com vistas a atender demandas de atores insatisfeitos, bem como conciliar divergências entre atores.

Andrew Moravcsik sustentou a crítica a Haas com base no institucionalismo intergovernamental. Segundo o autor, em vez de transferências de lealdade, predomina a dinâmica em que autoridades de alto escalão alcançam simplesmente um denominador comum em acordos, sob a regra da unanimidade (REIS, 2008: 52-55).

Recentemente, Andrew Hurrell demonstrou a coerência da idéia de transbordamento e da teoria da bicicleta com o marco teórico de comunidades de segurança. Percebeu-se que os marcos da aproximação Argentina-Brasil situam-se na agenda estratégica, especialmente em torno do ano de 1980. A cooperação na agenda estratégica teria transbordado para a agenda econômica em meados dessa década (HURRELL, 1998b). Constatou-se que é inviável a constituição de ilhas de paz em um mesmo espaço regional, assim, a tendência seria de expandir o padrão de relacionamento pacífico alcançado no Cone Sul para a conturbada região andina (HURRELL, 1998a).

O discurso do chanceler brasileiro do governo Lula (2003-) manifesta a essência da idéia funcionalista de “transbordamento”, bem como fortalece a idéia de que TRI influenciam a atuação internacional de Estados:

Os processos de integração regional de maior êxito tiveram por alicerces iniciativas e projetos de integração física e cooperação semelhantes aos que estamos desenvolvendo na América do Sul. A evolução é bastante conhecida: iniciativas originadas em áreas específicas expandem-se gradualmente para outras áreas, inicialmente excluídas do processo, formando-se um tecido cada vez mais denso de cooperação entre os países envolvidos. Além disso, os projetos setoriais engendram um incremento das trocas comerciais, estimulam a circulação de pessoas e promovem maior intercâmbio regional, intensificando o contato entre indivíduos e aproximando os povos (AMORIM, 2007).

A infra-estrutura regional reforça a idéia de funcionalismo físico. G. Mantega (BRASIL, 2007: 36) percebeu que “investimentos em infra-estrutura atraem por si só ciclos de investimentos em setores industriais e de serviços, induzindo novas oportunidades a médio e longo prazos”. Os efeitos sistêmicos desses investimentos justificaram o esforço brasileiro e de países vizinhos em fomentar a integração física como forma de aprofundar múltiplos laços intra-regionais.

1.3 Epistemologia e metodologia

Entende-se que é fundamental, antes de iniciar um processo de investigação científica, clarificar a concepção sobre a epistemologia e os métodos utilizados no trabalho, bem como as maiores dificuldades envolvidas no processo de investigação, como observado por King, Keohane e Verba (1994). Smith (1996) denuncia que muitos teóricos das relações internacionais adotaram, como método e epistemologia, o positivismo sem uma reflexão prévia sobre tal opção. Conseqüentemente, eles não só protegeram-se de críticas, mas também limitaram sua ontologia – restringindo o universo de pesquisa (o conjunto do que existe e do que não existe) passível de ser estudado. Portanto, como ressaltam Johnson e Joslyn (1991), um dos pré-requisitos fundamentais para iniciar uma investigação

científica é dissertar claramente sobre a epistemologia que será adotada.

É plausível pensar que a razão de cada indivíduo advém de seu processo de socialização, constituído tanto de experiências empiricamente observáveis quanto de subjetivas. Tudo aquilo que ele observa está sujeito à sua interpretação, enquanto a observação da realidade retro-alimenta sua própria razão. Analogamente, os fatos sociais e, inclusive o próprio processo científico, estão sujeitos ao julgamento da razão. A razão, portanto, não só precede a escolha do tema, como admitem os positivistas, mas também a observação das variáveis empíricas desde o início de uma pesquisa. Assim, a razão molda a interpretação de fatos empíricos e, como resultado, mais de uma interpretação surjem acerca de um mesmo fato. Os próprios conceitos utilizados para analisar a realidade não advêm desta, mas sim da mente de indivíduos (SMITH 1996: 20), o fica claro no embate entre realistas e liberais.

Essas correntes positivistas defendem teses inconciliáveis, porquanto uma se define em oposição à outra. Ainda que analisem o mesmo conjunto de dados empíricos, suas divergências permanecem, pois como provar empiricamente as características e os efeitos da anarquia internacional? Como medir a importância de atores e seu poder? O que determina mudanças estruturais e o comportamento de estados? Não há evidência empírica incontestável que gere consenso. Pelo contrário, as diversas correntes da TRI só existem porque há evidência empírica suficientemente farta para fundamentar teses diametralmente opostas. Nesse sentido, é preciso admitir a subjetividade a que está sujeita a interpretação do real, bem como o relevante papel de forças ideacionais – seja nas dinâmicas internacionais, seja na pesquisa científica.

Ao contrário do que acreditam correntes positivistas, a análise empírica não resulta em conhecimento verdadeiramente universal. A crença nessa verdade única e alcançável é incoerente com o fato de que diferentes analistas interpretam um mesmo fato de modo diferente. O consenso acadêmico e o aprendizado, portanto, não advêm do compartilhamento de dados empíricos, mas da convergência das interpretações sobre esses dados. Desse modo, torna-se essencial é expor a perspectiva epistemológica e as incertezas presentes no projeto, além de desenvolver argumentos plausíveis.

A perspectiva utilizada nesta pesquisa concorda com o construtivismo. Concebe-se a passividade da realidade em relação aos crivos subjetivos, tais como identidades, ideologias, teorias e experiências de cada indivíduo. Considerando que a realidade é subjetivamente processada pelo indivíduo, o papel da pesquisa científica é construir uma crença para organizar experiências subjetivas. Deve-se admitir que o comportamento humano não pode ser perfeitamente explicado e muito menos previsto ou replicado. Por isso, a melhor argumentação é decisiva para reforçar a validade de uma pesquisa social.

Na prática, portanto, reforça-se a perspectiva de que as relações internacionais não são compostas apenas por fatos empíricos – como a distribuição fatores de poder material no sistema internacional. O empirismo defendido pelos positivistas estatui que o conhecimento científico só surge a partir de fatos observáveis. Nem tudo que é plausível é observável. É plausível aceitar que o forças

abstratas, tais como identidades e ideologias, façam parte do meio internacional. Seria impossível entender, por exemplo, as Guerras napoleônicas e as revoluções liberais do século XIX desconsiderando as ideologias republicanas, liberais e democráticas. A I Guerra Mundial tem em suas origens o nacionalismo. A histórica formação de Estados-nação, bem como processos contemporâneos de integração regional dependem da construção de identidades.

Visto que não é plausível ignorar forças abstratas e limitar-se a fatos empíricos, Rosenau (1994: 28-29) esboça uma crítica ao empiricismo e, em última instância, ao positivismo predominante na TRI. O empiricismo e o naturalismo não devem restringir o olhar do pesquisador, mas não podem ser descartados. Para Rosenau (1994: 37), de um lado, paradigmas positivistas são guias criativos; de outro, representam limites à ontologia do pesquisador, pois ignoram tudo aquilo fora do seu foco – tais como fatores não-observáveis.

O positivismo – conforme mostrado acima – não conceberia comunidades de segurança, já que esse conceito é uma abstração que exige estudar a integração social, bem como avaliar sentimentos de comunidade e expectativas confiáveis de mudança pacífica. Contudo, a maior dificuldade de se trabalhar com o marco teórico de Deutsch é exatamente a impossibilidade de consenso a respeito da interpretação de fatores não-observáveis.

O problema é, essencialmente, estabelecer indícios que evidenciam certos fenômenos políticos e sociais. Daí o problema (a) de saber como a integração inibe a concepção de ameaças entre Estados-parte; (b) de evidenciar a construção de confiança mútua e sua solidez; (c) de medir a aceitação da idéia de integração regional entre atores domésticos – lideranças políticas, Forças Armadas, diplomacia, intelectuais, empresários, sindicatos, imprensa e opinião pública; (d) de analisar a densidade de um processo de integração; e (e) de avaliar a existência de processos de politização e de securitização. Esses fatores não-observáveis estão presentes ao longo de toda investigação sobre comunidades de segurança. O fato de não serem empírica e objetivamente verificáveis na realidade não indica que esses fatores têm pouca importância.

A presente pesquisa constrói-se a partir de fatos empíricos, fatores não-observáveis e outras dinâmicas contemporâneas. Entre as fontes de dados, estão jornais; dados quantitativos de institutos oficiais e não-governamentais; opiniões de acadêmicos e de homens de Estado; e trabalhos acadêmicos. Fontes secundárias, portanto, constituirão a base da pesquisa. As informações dessas fontes serão interpretadas com vistas a não distorcer fatos empíricos e opiniões de pessoas. Pretende-se fundamentar argumentos com clareza e plausibilidade, de modo a facilitar críticas e debates.

Para analisar o desenvolvimento de comunidades de segurança pluralísticas na América do Sul, seria preciso considerar os seguintes indicadores: multilateralismo, fronteiras não-fortificadas, mudanças no planejamento militar, uma definição comum de ameaça e um discurso e uma linguagem comunitária (ADLER & BARNETT, 1998: 55-56)³⁰.

³⁰ Esses indicadores serão detalhados no capítulo 5.

1.4 O conflito entre Estados

O vasto e diverso campo de estudo das relações internacionais gerou várias explicações sobre as causas da guerra entre Estados. Nesse tema, a diferença fundamental entre as correntes teóricas reside em sua posição acerca da possibilidade de superação do dilema de segurança e do estado de guerra, o que desembocaria num estágio de paz estável – seja de alcance bilateral (entre dois Estados), regional ou global. Por não acreditarem na possibilidade de superar o dilema de segurança, o realismo clássico, a escola inglesa e o neo-realismo distinguem-se de correntes marxistas, liberais, construtivistas e da teoria crítica.

H. Morgenthau, com outros realistas clássicos, afirma que o sistema hobbesiano de guerra de todos contra todos deriva da natureza humana. O homem tenderia ao comportamento egoísmo e ao uso da violência. Assim, apenas o poder militar de cada Estado, seu poder dissuasório, inibiria uma agressão armada por outro Estado.

M. Wight, da escola inglesa, naturaliza a guerra e a dinâmica de equilíbrio de poder, por serem constantes na história da humanidade. Essas instituições proveriam estabilidade à sociedade internacional. Caso não existissem, imperaria o caos puro. Estados, ao constituírem uma sociedade internacional, compartilhariam o interesse comum em manter uma ordem internacional estável, evitando a eclosão de grandes guerras.

K. Waltz e outros realistas estruturalistas atribuem a guerra à natureza da estrutura internacional. Em vista da anarquia internacional, bastaria um estopim – “qualquer coisa” – para causar uma guerra; a eliminação da guerra requereria eliminar a política internacional (WALTZ, 2000: 8). Por nunca terem certeza sobre as intenções de outras potências, cada Estado procuraria ampliar seu poder de tal maneira a melhorar sua posição hierárquica na distribuição de poder do sistema internacional (MEIRSHEIMER, 1999: 31). A estrutura anárquica impele Estados a buscarem, por si sós, segurança e hegemonia (regional ou mundial).

Essencialmente, o que une o realismo clássico, a escola inglesa e o realismo estruturalista é a premissa de que o dilema de segurança seria insuperável. As ações que aumentam a segurança de um Estado, diminuiriam a segurança de outros, em um jogo de soma zero – como aponta Meirsheimer (1999: 36), em referência ao conceito de John Herz. Para essas perspectivas, a ausência de um grande conflito entre potências é uma situação temporária derivada de alianças e do equilíbrio nuclear. De modo sutil, a escola inglesa diferencia-se dessas abordagens, considerando a existência de uma sociedade internacional: embora esta promova a cooperação inter-estatal, não necessariamente elimina a guerra como uma instituição (BULL, 2002).

O marxismo, o liberalismo, a teoria crítica e o construtivismo consideram a possibilidade de superar o dilema da segurança nas relações internacionais e de alcançar um estado de paz. Diferem, contudo, quanto ao meio de gerar paz entre nações: algumas perspectivas consideram mudanças na forma de organização social do Estado, outras privilegiam transformações no padrão de relações internacionais (ver tabela 1.5).

Na perspectiva marxista ortodoxa, quando se revoluciona o modo de produção, revoluciona-

se a superestrutura. Propõe-se a conscientização dos homens acerca do fato de que a idéia de uma nação sob a égide de um Estado protetor aliena os trabalhadores e bloqueia a formação de uma consciência de classe transnacional. A consciência dos trabalhadores seria a força transnacional que eliminaria o paradigma Estado-nação. Se interesses de governos burgueses colidem, interesses de trabalhadores não (Waltz, 1957: 121)³¹. Se a guerra envolve Estados, a eliminação de Estados pelo comunismo eliminaria o problema da guerra (Waltz, 1957: 84).

Há várias propostas liberais para superar o dilema de segurança. O liberalismo político introduz a tese da paz democrática: se democracias não lutam entre si, mudanças para regimes políticos democráticos implicariam um estado de paz estável. Pelo liberalismo econômico – e a teoria da interdependência –, o incremento de fluxos econômicos entre Estados geraria uma dependência recíproca tal que elevaria os custos de um eventual conflito entre eles: a mudança no padrão de relações internacionais no sentido da integração econômica promoveria interesses econômicos comuns e inibiria o uso da violência. Considerando o liberalismo sociológico³², chegar-se-ia à paz estável com o desenvolvimento de comunidades políticas: processos institucionalizados e multidimensionais de integração socioeconômica resultariam em comunidades de segurança; essa mudança no padrão de relações internacionais implicaria uma paz estável entre Estados-membros.

A teoria crítica acredita na superação do conceito de Estado-nação soberano, a partir de estruturas democráticas de poder regional e internacional que se poderiam tornar atores centrais nas relações internacionais (LINKLATER, 1998: 34). Desse modo, novas formas de comunidades políticas legítimas – distintas da soberania estatal – propiciariam a emergência de uma ética cosmopolita universal sem espaço para conflitos (NOGUEIRA & MESSARI, 2005: 151).

A. Wendt, como um dos representantes da corrente construtivista, defende o papel da cultura no comportamento estatal. O conhecimento comum afetaria padrões de relacionamento intersubjetivo, seja no contexto do capitalismo, no do apartheid ou da política de poder (WENDT, 1999: 161). O papel da cultura é de uma profecia que se auto-realiza, é inercial: pessoas agem de acordo com o que acreditam e com sua visão de mundo. A cultura determinaria sobre que lógica se comportam. A própria teoria realista tenderia a embutir a lógica hobbesiana. Uma mudança cultural pautada na lógica kantiana – baseada no Direito Internacional e em uma ética cosmopolita do relacionamento inter-estatal – transformaria o próprio padrão de relações internacionais concebido pelos governantes e por outros cidadãos.

Tabela 1.5 – Abordagens teóricas que concebem a superação do dilema de segurança

Abordagens	Meio de superar o dilema de segurança
Liberalismo político	Mudança de regime político: democracias não lutam entre si

³¹ Para Lênin, uma sociedade sem classes implica ausência de lutas de classe e de guerras (ver *As Três Fontes e as Três Partes Constitutivas do Marxismo*).

³² Como deduz-se que Baldwin (1993: 4) categoriza os teóricos que abordam a teoria de comunidades de segurança. Essa teoria poderia, alternativamente, enquadrar-se num “construtivismo deutschiano”

Liberalismo econômico	Mudança no padrão de relações internacionais: interdependência econômica inibe guerras
Liberalismo sociológico	Mudança no padrão de relações internacionais: comunidades de segurança eliminam a possibilidade de guerra entre seus membros
Marxismo	Mudança de regime político-econômico: regimes socialistas e sociedades comunistas não lutam entre si
Teoria crítica	Mudança em atores e na cultura das relações internacionais: uma ética cosmopolita aglutinaria interesses e inibiria guerras
Construtivismo (Wendt)	Mudança no padrão de relações internacionais: a emergência de lógica kantiana de cultura em detrimento da hobbesiana inibiria guerras

Fonte: produção deste autor.

O debate teórico acerca desse tema está longe de esgotar-se. Há grande resistência às propostas que podem ser chamadas “culturalistas”, aquelas que envolvem alicerçam-se em mudanças culturais e identitárias, como as do liberalismo sociológico, da teoria crítica e do construtivismo. Contudo, é enorme o potencial transformador dessas propostas, que podem alterar até dinâmicas tão usuais na história, como a do dilema de segurança. Por isso, é importante não apenas compreender como o conceito de comunidades de segurança dialoga com as TRI, mas também aplicá-lo a regiões.

1.5 Segurança Regional

Esclarecimentos conceituais

O marco teórico em torno de comunidades de segurança é centrado essencialmente em possibilidades de conflito inter-estatal. Contudo, essa perspectiva não implica necessariamente a adoção do conceito de segurança tradicional. Antes desse argumento, convém esclarecer a idéia de securitização.

Securitização consiste em processo marcado por atitudes que fogem das regras institucional ou costumeiramente estabelecidas (BUZAN, WEAVER & WILDE, 2001: 23). Desse modo, essas atitudes levam a questão para fora do alcance da política, o que propicia a abordagem militar da questão que motivou esse processo. A securitização ocorre, portanto, quando “uma questão se transforma em ameaça existencial a um objeto referente da segurança” (ALSINA JR., 2006: 26). O processo de securitização é uma seqüência de fatos em torno de uma determinada questão problemática na agenda de dois ou mais Estados: primeiro, a questão é polemizada e ganha importância na política doméstica, por meio de líderes políticos, partidos, mídia, militares, entre outros atores; concomitantemente a esse processo de politização do problema, aumenta a difusão e a intensidade da percepção de ameaça entre os formuladores de política e tomadores de decisão; finalmente, chega o momento em que essa questão torna-se uma fonte de securitização, motivo de uma ameaça. Nesse estágio, a possibilidade de eclodir um conflito armado torna-se maior. Em suma,

a securitização é o extremo da politização de uma questão, havendo a percepção de ameaça a partir dessa questão – ou de um ator nela envolvido.

Para complementar a idéia de securitização, emerge a de dessecuritização – processo em que um fato deixa de ser fonte de securitização. A segurança é um estado menor de insegurança, uma forma de estabilização relativamente precária de relações conflituosas e ameaçadoras, segundo Bonilla e Cepik (2004: 45). Esses autores entendem, referindo-se a Adler e Barnett (1998), que o processo de dessecuritização implica uma realocação de problemas relevantes de tal modo que se gere um mecanismo de emergência e exceção associado em medidas de solução e mediação de conflitos políticos.

Bonilla e Cepik (2004: 48) entendem que o processo de securitização “depende da interação entre sujeitos políticos – atores securitizados e atores funcionais – e dois tipos de objetos referentes – coisas e significados – que se consideram ameaçados em sua existência”. Atores securitizadores “são os que declaram que um objeto referente se encontra dentro de alguma dimensão vital e que se deve empreender uma ação para neutralizar a dita ameaça” (BONILLA & CEPIK, 2004: 48-49). Enquadram-se líderes políticos, burocratas e grupos de pressão, além de outros atores que influenciam decisões. Principalmente pela abordagem de segurança tradicional, um objeto referente comum é o Estado, visto que ainda reveste-se de legitimidade e porque a ele se dirigem as reivindicações frente a ameaças.

A partir desses conceitos, torna-se mais fluida a discussão do conceito de segurança tradicional. Essa perspectiva concebe primordialmente, no plano doméstico, a proteção do monopólio do uso da violência pelo Estado-nacional sobre seu território; no plano internacional, a salvaguarda da soberania estatal em relação à ameaça representada por outros Estados. No clássico *O Príncipe*, fica claro esse conceito: a segurança está associada com a existência da estrutura estatal. Para N. Maquiavel, a inexistência do Estado implicaria insegurança generalizada, caos. Desse modo, estadistas devem ter em mente a necessidade de prover o Estado com o máximo de recursos de poder com vistas a garantir a sobrevivência deste. A estratégia para defender o Estado implica basicamente reforço de fatores de poder. Estes têm função ofensiva e defensiva, mas também poder dissuasório, que afasta o risco de ataques de outros Estados, bem como serve como instrumento de barganha em negociações inter-estatais.

F. R. Aravena (2001: 18) oferece síntese do que seria “segurança estatal” (clássica, tradicional) e segurança internacional. Este termo reside sobre aspectos globais da segurança, considerando atores estatais, organismos internacionais e atores não-estatais e tendo a estabilidade internacional como objetivo. O conceito de segurança estatal vincula-se primordialmente à soberania e a temas de fronteiras, associando-se às idéias de dissuasão e de defesa.

O poder bélico de Estados é conceitualmente definido em contraposição ao poder de atores não-estatais. O termo *defesa* é um conceito mais restrito que o de segurança, pois refere-se ao

aspecto militar da segurança, sendo que “o Estado é o principal objeto referente de segurança”³³. Existem “burocracias especializadas” para o tratamento da questão – “preparo e emprego de meios humanos e materiais necessários para a dissuasão ou derrota de ameaça que venha a se tornar concreta” –, como as Forças Armadas e serviços secretos³⁴.

Um dos efeitos da mudança na ordem internacional, desde 1989, foi uma transformação no conceito de segurança concebido por Estados e por outros atores. Durante a Guerra Fria, a América Latina lidava com o conceito de conflito bipolar, contexto em que a principal ameaça era o inimigo extra-continental (ARAVENA, 2001: 16). No século XXI, os latino-americanos reformulam seu conceito de segurança para inserir ameaças difusas que relativizam a importância de fatores militares e mesmo de atores estatais (ARAVENA, 2001: 17).

A partir de 1990, padrões de conflito mudaram significativamente, em pelo menos três aspectos importantes. Em primeiro lugar, a bipolaridade da Guerra Fria estabelecia visivelmente um antagonismo natural Leste-Oeste, socialismo-capitalismo – apesar da existência de espaço para países não-alinhados. Com a ruína da União Soviética, deixou de existir um inimigo claro para o bloco Ocidental. Emergiram novas dinâmicas de rivalidade entre Estados, mas poucas guerras entre eles. Ao invés de oponentes discerníveis, surgiram idéias vagas, como a de *rogue States* e a de terrorismo – ambas patrocinadas, sobretudo pelos Estados Unidos, como conceitos instrumentalizados para a consecução de seus interesses estratégicos.

Ainda em relação a tipos de ameaças atuais, Ramírez (2004: 30) diferencia (a) “ameaças convencionais”, que derivam de um ataque por parte de outro Estado; (b) “ameaças não-tradicionais”, advindas de atores não-estatais (de organizações armadas ilegais), que colocam em risco o Estado e a sociedade; e (c) problemas estruturais que se podem transformar em ameaças, como conflitos sociais e debilidade institucional. Bonilla e Cepik (2004: 43-44), novas ameaças ganharam força desde os atentados aos Estados Unidos, em 2001: o conceito de terrorismo foi ampliado para abarcar atores estatais e não-estatais, bem como fenômenos militares (e.g. proliferação de armas de destruição em massa e insurgência) e não-militares (e.g. dissidência política, diversidade cultural e criminalidade). Assim, a segurança passa a envolver não apenas militares, mas também inteligência e força policial.

A segunda mudança no tema da segurança internacional foi o aumento do papel da ONU, cuja atuação foi fortalecida, bem como a necessidade de reformar mecanismos regionais de segurança coletiva. A OTAN teve de ser adaptada para agir em áreas fora do alcance institucional original. O TIAR ficou desmoralizado e perdeu legitimidade na América Latina, desde a Guerra das Malvinas e as intervenções estadunidenses na América Central.

No âmbito da ONU, criaram-se novos tipos de missões de paz: *protective engagement*, *peace-enforcing*, *peace-making* e *peace-building*. Reagindo à súbita eclosão de conflito, a ONU lançou grande número de missões de paz na década de 1990. Desde a primeira missão (Palestina,

³³ Ver ALSINA JR., 2006: 31.

³⁴ *Idem*.

1948), houve 16 operações de paz até 1989; nos anos 1990, lançaram-se 38 (PENNA FILHO, 2002).

Em terceiro lugar, a incidência de conflitos inter-estatais passou a compor minoria. D. Smith (2007: 8-10) associa a guerras contemporâneas a atores não-estatais e à pobreza: menos de 10% delas são entre países; 50% dos países com baixo índice de desenvolvimento passaram por conflitos e guerras civis entre 1997 e 2006, aquele número não passa dos 25% em se tratando de países com índice de desenvolvimento médio. J. A. Albuquerque (2006) identifica dinâmica de “inversão de vulnerabilidade”, em que o indivíduo, antes em situação de vulnerabilidade quase absoluta diante do Estado, passa a formar grupos e organizações capazes de rivalizar com o poder bélico de Estados. Nessa ordem emergente, “*La inseguridad estatal ya no depende de manera esencial de la “anarquia” en el sistema global (...) Las nuevas guerras se vinculan con la erosión del Estado, (...) que en lo esencial han perdido el monopolio de la violencia*” (ARAVENA, 2005: 62).

Nesse contexto de transformações estruturais nas dinâmicas da segurança internacional, emerge o conceito de segurança humana. O referente principal do conceito não é o Estado, mas o indivíduo. Trata-se de valorizar a dimensão local e individual da segurança, bem como de inserir novos temas, incluindo os que não são tradicionalmente abordados (ARAVENA, 2001: 18). Desde 1994, esse conceito tem ganhado espaço em OIs, como o PNUD. Em seu *Informe sobre el Desarrollo Humano 1994*, o PNUD lista um conjunto de ameaças à segurança, nos seguintes âmbitos: “segurança econômica, segurança alimentar, segurança em saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança da comunidade e segurança política” (ARAVENA, 2001: 20).

De modo semelhante, J. Nef (*apud* ARAVENA, 2001: 21-22), sob o prisma da segurança humana, esclarece variáveis e seus efeitos possíveis: a variável ecológica (da vida), associada a desastres naturais e até bioterrorismo; a econômica (da riqueza), vinculada a pobreza, crises e lavagem de dinheiro; a social (de apoio), atrelada a desigualdade social, ingovernabilidade e rebeliões; a política (do poder), imbricada com violência, armas leves e crianças em guerra; e a cultural (do conhecimento), associada a ignorância, guerras religiosas e choques de identidades.

Considerando essas ameaças, Nef define segurança humana como a redução insegurança, da exposição a fatores de risco (2001: 41). Ele associa o desenvolvimento à segurança (2001: 33). Denuncia a conotação de segurança predominante na Guerra Fria, restrita ao controle da violência por meio da força – ou “*violencia desde ‘arriba’*” –, sob o paradigma da segurança nacional. Embora o termo desenvolvimento seja associado à noção de progresso e à qualidade de vida da população, Nef entende que seria uma alternativa “suave” à insurgência (2001: 34). Ou seja, o desenvolvimento seria uma forma de evitar uma revolução, conforme cartas trocadas entre os presidentes brasileiro e estadunidense antes da criação da Operação Pan-Americana e da Aliança para o Progresso (CERVO & BUENO, 2008: 292).

Em suma, Nef (2001: 41-42) argumenta que “*terminada la ilusión protectora del paraguas nuclear, y del “Estado de seguridad nacional”, aparece claro que la seguridad real de las personas no depende primordialmente de la posesión de instrumentos ofensivo-defensivos (fuerzas militares) convencionales o de otra especie*”.

Fora do escopo das Relações Internacionais, a idéia de segurança assume caráter genérico. Refere-se à situação de cidadãos em relação a delitos comuns ou à sensação de uma pessoa ou uma coletividade de estar protegida contra possíveis ameaças contra sua vida, sua integridade, sua liberdade e seus costumes (RAMÍREZ, 2004: 27-28).

No campo das Relações Internacionais, o conceito de segurança humana remete a todos os problemas que afetam a vida das pessoas e seus desejos. O problema nesse conceito é que “suprime qualquer possibilidade de gradação e ordem dos problemas, paralisa toda a capacidade operativa ao não definir onde começam nem onde terminam as ameaças à segurança e corre o risco de *securitizar*, em sentido repressivo, os assuntos mais diversos”.³⁵ Ramírez afirma que a segurança física constitui condição prévia e indispensável, ainda que insuficiente, para que a sociedade avance para satisfazer demandas sociais, econômicas e políticas.³⁶ Portanto, não se poderia colocar a necessidade de segurança física no mesmo patamar de outras demandas da sociedade.

M. Cepik e A. Bonilla admitem a importância de se ampliar o conceito de segurança, mas ressaltam os limites da multidimensionalidade do conceito. Para eles, “uma ampliação excessiva do conceito de segurança para explicar todos os fatores que afetam a existência dos sujeitos referentes a políticas de segurança, sempre traz consigo o risco de diluir a análise e perder qualquer significado prático” (2004: 37-38).

A corrente realista denuncia a desproporção entre ameaças consideradas na segurança humana e as medidas de segurança que Estados de fato adotam. Assim, realistas sustentam que temas como AIDS, degradação ambiental, crise financeira e fome deveriam ser considerados questões de segurança apenas quando houver vínculo com problemas associados ao uso da força (BONILLA & CEPIK, 2004: 43).

Na abordagem de comunidades de segurança, considera-se que a segurança internacional não se restringe à visão sistêmica e militar, pois ela é territorializada e regionalizada. Considera-se um conceito mais amplo de segurança. Além de presumir que conceitos de inimigo e ameaça dependem da constituição de percepções e identidades, que não podem ser previamente deduzidas de modo racionalista (como deduzem os teóricos (neo)realistas).

A partir do estudo de comunidades de segurança, Adler e Barnett afirmam que alguns Estados estão revisando seu conceito de poder, entendendo-o como a habilidade de uma comunidade de defender seus valores e expectativas acerca do comportamento adequado contra uma ameaça externa; bem como a capacidade dessa comunidade de atrair novos Estados com idéias que abarquem um senso de segurança nacional e progresso material (1998: 4). Mudam-se, assim os significados e os propósitos dos termos poder e segurança.

Percebe-se que os estudos sobre comunidades de segurança indicam um vínculo claro da solução conjunta de problemas de segurança e socioeconômicos com a rejeição sistemática do uso da força. A interação inter-estatal e o avanço da integração regional com vistas a resolver o problema

³⁵ RAMÍREZ, 2004: 28.

³⁶ *Idem*.

da fome, por exemplo, associam-se à criação de expectativas confiáveis de mudança pacífica – à formação de comunidades de segurança. Nesse sentido, Nef argumenta que, para lidar com situações de insegurança crescentemente transnacionais, seriam necessárias ações preventivas concertadas no seio de comunidades de segurança cada vez maiores (2001: 42).

A concepção de segurança adotada na presente pesquisa tenta conciliar elementos do conceito de segurança humana com o de segurança em sentido restrito, visto que se trata do contexto latino-americano. A agenda da segurança regional inclui temas como tráfico de drogas, violência e criminalidade relacionada à droga, migração e refugiados, degradação ambiental e deterioração da ordem pública frente às formas de violência interna (HURRELL, 1998a: 530). O ponto de partida, portanto, é a segurança do indivíduo³⁷. No limite, importam todas as fontes de securitização, todos as questões que possam motivar ameaças de um Estado a outro.

A realidade sul-americana não pode ser plenamente compreendida apenas com o conceito tradicional de segurança. Nessa região em que guerras inter-estatais não são recorrentes, a crescente importância de ameaças de atores não-estatais (guerrilhas), desde 1960, extrapola o alcance desse conceito. Pelo conceito de segurança tradicional, guerrilhas na Colômbia não necessariamente seriam fonte de securitização para seus vizinhos³⁸. Contudo, conseqüências dessas guerrilhas (e.g. ondas de refugiados, cooperação com os Estados Unidos) podem tornar-se fontes de securitização para os vizinhos da Colômbia.

Ora, se o prisma teórico de comunidades de segurança discute possibilidades de guerra inter-estatal, como aplicá-lo ao subcontinente? Apesar da omissão de Deutsch, Adler e Barnett, a discussão dessa pergunta é fundamental. Estudos acerca de comunidades de segurança não implicam apenas a concepção tradicional de segurança inter-estatal, tampouco são incompatíveis com o conceito ampliado de segurança. Estando claras as ligações entre ameaças não-convencionais e as convencionais, nota-se a possibilidade de conciliar diferentes abordagens do conceito de segurança sob o marco de comunidades de segurança.

Ameaças não incluídas no escopo de segurança tradicional, e enquadradas pelo conceito de segurança humana, podem resultar em percepções de ameaça entre dois Estados do ponto de vista da segurança tradicional. O caso de ameaças não-estatais (e.g. guerrilhas) sul-americanas é emblemático. Guerrilhas colombianas representam uma ameaça do ponto de vista da segurança humana, pois envolve redes de tráfico de ilícitos e gera ondas de refugiados. Indícios de que Equador e Venezuela apóiam direta ou indiretamente guerrilheiros colombianos e a falta de engajamento decisivo no combate a essa ameaça por outros Estados sul-americanos provoca desconfiança na Colômbia. Este país é impelido a recorrer aos Estados Unidos, cuja presença militar gera desconfiança nos vizinhos da Colômbia. Assim, a questão das guerrilhas engendra percepções de ameaça entre esses Estados do ponto de vista da segurança tradicional.

³⁷ Ver ARAVENA (2001) e CARDONA (2003).

³⁸ Considerando que a Colômbia perderia poder relativo com as guerrilhas, Estados vizinhos ganhariam poder relativo – de acordo com a teoria realista.

Em suma, efeitos de uma ameaça não-tradicional sobre relações inter-estatais constituem dinâmicas de segurança dentro do alcance do marco teórico de comunidades de segurança. Essa perspectiva é capaz, portanto, de romper os limites da concepção tradicional de segurança, conciliando elementos do conceito de segurança ampliado. Ameaças a indivíduos e a reação de Estados podem favorecer tanto padrões de amizade inter-estatal – e comunidades de segurança –, quanto diversos tipos de processo de securitização.

Regiões e Regionalidade

O conceito de região tem múltiplas interpretações, as quais O. D. Roque Reis (2008) discute. Apesar de teóricos que concebem a desterritorialização da geografia, esse conceito dificilmente teria operacionalidade se fosse desvinculado de áreas geográficas (REIS, 2008: 40). Segundo P. J. Katzenstein regiões seriam construções sociais, antes de territórios naturais. Os critérios definidores de regiões dependem da construção social de pessoas, que, por sua vez, são influenciadas por outros indivíduos, por instituições e por ideologias. Há debates sobre esses critérios e atores, bem como acerca da questão: regiões refletem em menor escala as dinâmicas do sistema internacional, ou é possível que funcionem com lógica própria?

Na presente pesquisa, com base nos estudos sobre a América do Sul, entende-se que regiões são áreas geográficas social e politicamente percebidas por meio de elementos provedores de coesão. Assim, regiões resultam de construções sociais de cidadãos, pesquisadores, empresas, estadistas, etc. Para constituir uma região, podem ser considerados elementos de coesão social, econômica, política e organizacional (HURRELL *apud* REIS, 2008: 43). Considera-se que uma região é capaz de diferenciar-se dos padrões de relacionamento inter-estatal existentes no sistema internacional (e.g. a formação de uma comunidade de segurança, como na UE). Mais que isso, é capaz de gerar uma dinâmica de relacionamento original que pode até alterar o próprio sistema internacional (e.g. por meio da expansão transcontinental de valores, costumes e instituições, como a OTAN).

O conceito de regionalismo, para Reis, “refere-se a um conjunto de idéias, percepções e princípios estatais e não-estatais que permitem a articulação de unidades políticas em um contexto regional” (2008: 42-43). Citando Hettne e Tavares, Reis diferencia regionalização de regionalidade: regionalização seria “processo de interações regionais entre distintos atores”; regionalidade seria “o resultado multidimensional de um processo de regionalização”, que pode ser um complexo regional, sociedades regionais, comunidades regionais, por exemplo (2008: 43).

A formação de comunidades de segurança é coerente com a regionalidade. Para Hurrell, esse processo implica integração e interação socioeconômica (1998a: 546) e possui várias lógicas: a de transformação econômica e tecnológica, a de integração social, a de competição por poder político, a de segurança e a de identidade, comunidade e soberania. Desse modo, essas lógicas não indicam uma tendência automática à estabilidade social ou regional, especialmente considerando a fraqueza de instituições regionais e a fragilidade de muitos Estados. Quanto à segurança regional, evidencia-se (a) incentivo para governos ampliarem a cooperação institucionalizada, no nível do

Estado; e (b) que a integração social cria novas concepções de interesse, comunidade e identidade, no nível da sociedade (HURRELL, 1998a: 538).

Não é mais possível compreender as dinâmicas da segurança internacional sem considerar o fenômeno da regionalização, especialmente após o fim da Guerra Fria (BUZAN & WEAVER, 2003: 3). No vácuo da competição estratégica por determinadas regiões, a regionalização da segurança emerge conforme Estados vizinhos percebem a necessidade de forjarem relações autônomas, estáveis e pacíficas entre si (HERZ, 2006).

Adler e Barnett consideram que, atualmente, visto que interações não dependem tanto de espaços geográficos, a própria idéia de região é reinterpretada (1998: 33). Eles observam que mesmo Deutsch tendia a presumir que a proximidade geográfica geraria interesses comuns derivados de uma cultura comum, de circunstâncias econômicas e preocupações com segurança. Entretanto, para Adler e Barnett, indivíduos podem definir-se em termos não-atrelados ao espaço, gerando “regiões imaginárias” ou “regiões cognitivas” – tais como estadunidenses e israelenses, a OTAN e países democráticos.

Na interpretação de Buzan e Weaver, o mundo pode ser dividido regionalmente mediante a concepção de complexos regionais de segurança (CRS), ou seja: “conjunto de unidades cujos maiores processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente uns dos outros” (2003: 44).

A relação entre os Estados “depende de ações e interpretações de atores, não só do reflexo mecânico da distribuição de poder” (BUZAN & WEAVER, 2003: 40). Evidencia-se, portanto, um construtivismo estatocêntrico unindo a idéia de CRS à de comunidades de segurança: primeiramente, relações inter-estatais são afetadas por padrões históricos de amizade ou inimizade – e a eventual formação de comunidades de segurança; em segundo lugar, os Estados são os principais responsáveis pela própria emergência desses padrões. Assim, infere-se dos estudos de Deutsch que os Estados são a ponta de lança da integração, ressaltando, porém, que o essencial nesse processo é o resultado: dinâmicas sociais de construção de identidades, valores e expectativas comuns.

A diferença entre CRS e comunidades de segurança, em primeiro lugar, é que CRS concebem basicamente espaços-lugares e fluxos, enquanto comunidades de segurança consideram elementos como valores e sentimentos. Em segundo lugar, na perspectiva de CRS, a securitização se dá a partir da percepção de homens de Estado, os quais envolvem a sociedade em seguida; enquanto em comunidades de segurança a dessecuritização é um processo em que a integração e a dessecuritização se retroalimentam, envolvendo, a princípio, a sociedade – sua identidade e cultura. De fato, análise de comunidades enfatiza mais as percepções de atores domésticos não-estatais e a importância do surgimento de instituições regionais. Em terceiro lugar, a ótica de CRS é mais ampla: CRS existem por definição e incluem todas as regiões do mundo; enquanto existem comunidades de segurança apenas onde há certas condições, incluindo poucos Estados. Portanto, pode haver mais de uma comunidade de segurança em um CRS; isso porque comunidades de segurança indicam

dessecuritização de agendas bilaterais ou regionais – é um padrão de amizade específico, que se enquadra entre apenas uma das variáveis consideradas por CRS.

CAPÍTULO 2 – DINÂMICAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Há múltiplas dinâmicas da integração sul-americana. Por isso, é difícil construir uma periodização satisfatória. Diversas e complexas dinâmicas imbricam-se no tempo, no espaço e em cada agenda. Assim, a compreensão dos antecedentes e do atual processo de integração do subcontinente requer análises das seguintes dinâmicas paralelas: rivalidades, aproximação, integração e institucionalização.

2.1 Tentativas de integração e rivalidades

Primeiros ensaios de integração: a proeminência argentina

A utopia da integração latino-americana transmitiu-se entre líderes políticos e intelectuais de geração a geração desde os primeiros discursos inflamados dos heróis das independências. T. L. Prazeres captou os principais determinantes desse fracasso: projetos integracionistas estão sujeitos a vicissitudes de políticas nacionais, dificuldades econômicas estruturais, interesses contraditórios, ausência de cultura integracionista, viés nacionalista, rivalidades regionais (2006: 13-14). Diante dos fracassos de tentativas de integração, Saraiva Guerreiro descreveu a região como “arquipélago continental” (PRAZERES, 2006: 13). Há dois tipos de projetos integracionistas: o polarizado, em que um certo Estado projeta sua influência para atrair econômica e politicamente outros países (e.g. o projeto de união aduaneira da Argentina de Perón e a liderança estadunidense na criação da OEA e do TIAR); e o multilateral, em que um conjunto de países firma tratado negociado multilateralmente visando promover integração econômica, coordenação política e cooperação (e.g. a ALALC, a UNASUL e a CALC).

Predominaria o interesse latino-americano nas relações com os Estados Unidos mediante instituições hemisféricas. Era marcante a dependência em relação a esse país, em termos de segurança – contra a ameaça comunista –, exportações, financiamento e tecnologias (CERVO, 2001: 195). Havia, contudo, espaço e interesse para iniciativas de integração sub-regional, a despeito de rivalidades entre Estados sul-americanos.

De um modo geral, países sul-americanos hesitaram frente a suas respectivas políticas regionais. Havia “a alternativa da rivalidade, das zonas de influência e da diplomacia da obstrução”, em contraposição à “alternativa da negociação de interesses, da colaboração bilateral e coletiva e da integração regional aberta” (CERVO, 2001: 227). Para A. L. Cervo (2001: 115), predominou “a ausência de visão comum e de percepção de interesses coletivos”; o privilégio da busca por vantagens nacionais antes da coesão regional em negociações internacionais minou a capacidade negociadora dos países latino-americanos, que se movimentaram entre os blocos ideológicos inclinando-se para o lado ocidental. A criação do Mercosul é um marco da transformação desse quadro, pois implica convergência de interesses comuns e criação de identidades sub-regionais.

Após 1945, certas dinâmicas internacionais estimularam tentativas de integração regional: os

latino-americanos sentiam-se negligenciados pelos Estados Unidos e distantes da Europa em reconstrução. Este continente foi foco prioritário da superpotência ocidental, que promoveu o Plano Marshall. Houve também o Plano Colombo, direcionado para o Extremo Oriente. Não houve um plano de desenvolvimento para a América Latina, apesar das expectativas dos líderes da região. Evidenciou-se que a Organização de Estados Americanos (OEA), criada em 1948, privilegiava a agenda da segurança em detrimento da economia.

M. Hirst (HIRST, 1996: 23-24) entende as iniciativas para a integração latino-americana como resultado da crise do multilateralismo sob a égide dos Estados Unidos. A desilusão latino-americana em relação à OEA derivou da predominância da agenda política e militar da Guerra Fria. Soma-se a isso a propensão norte-americana a intervir abertamente ou de forma oculta em países latino-americanos. A Aliança para o Progresso gerou, acima de tudo, expectativas de recompensa pelo alinhamento junto aos Estados Unidos.

A frustração latino-americana diante dos Estados Unidos gerou tanto incentivos para a ideologia nacional-desenvolvimentista quanto para integração regional. O presidente brasileiro Dutra (1946-1951) reagiu com um plano de desenvolvimento nacional, o SALTE. O venezuelano Jiménez (1952-1958) propôs um Fundo Econômico Interamericano para fomentar o desenvolvimento regional – idéia retomada pela Operação Pan-Americana (OPA), do brasileiro Juscelino Kubitschek (1956-1961) (CERVO, 2004: 55). Na X Conferência Internacional Americana, em Caracas, em 1954, a negligência dos Estados Unidos em relação à América Latina e o desinteresse dos soviéticos foram notados (CERVO, 2001: 195). No pós-guerra, países latino-americanos conscientizavam-se da necessidade de cooperação econômica regional, haja vista a forte dependência em relação aos Estados Unidos.

No contexto do imediato pós-Segunda Guerra, o integracionismo sul-americano é marcado pelo projeto de integração encabeçado pela Argentina. O justicialismo, ideologia promovida pelo presidente argentino Juan Domingo Perón (1946-1955), polarizou a América do Sul. O governo argentino financiou caravanas de estudantes peronistas e bolsas para estudantes sul-americanos em universidades públicas argentinas (CERVO, 2001: 155). Países do Cone Sul temiam o excesso de influência argentina, tanto pela pregação do justicialismo quanto pela atitude anti-americana. A Argentina ajudou mediante cooperação técnica, econômica e cultural a Bolívia, o Chile, o Paraguai e o Uruguai, entre outros (CERVO, 2001: 168). A configuração econômica superior, em relação aos vizinhos, explicou a expansão argentina em busca de complementação econômica, não se tratava de rosismo (reconstituição territorial do antigo Vice-Reino do Prata) ou militarismo. Daí a generosa contribuição do país para a integração regional. Perón relançou a idéia do bloco ABC em 1950, mas não teve repercussão, especialmente no Brasil; o Chile limitou-se a declarar intenções favoráveis à integração econômica longe de uma união aduaneira. (CERVO, 2001: 196-197). Entretanto, Argentina só conseguiu tratados de união econômica com Equador³⁹ e Paraguai. Diante da oposição formada por sul-americanos contra a formação de blocos regionais, Perón propôs, na Conferência de

³⁹ Interessava ao Equador aproximar-se da Argentina e do Chile frente a contencioso com o Peru.

1954, uma de união econômica continental. No contexto da projeção do peronismo na América do Sul, Bolívia e Chile estavam enfraquecidos economicamente; havia instabilidade política no Paraguai, no Peru, no Uruguai e na Venezuela; mas Brasil e Uruguai podiam resistir fortemente ao peronismo no Cone Sul (CERVO, 2001: 162).

O Brasil adotou a “diplomacia da obstrução” em relação aos projetos integracionistas da Argentina. Tentou-se dificultar a negociação de acordos comerciais argentinos com Bolívia e Chile. Ofícios das embaixadas brasileiras no Cone Sul denunciavam pretensões expansionistas da Argentina. O presidente brasileiro Dutra (1946-1950) repudiava a integração regional, mas apoiou a inserção argentina na comunidade pan-americana. (CERVO, 2001: 157). Nesse sentido, Brasil e Grã-Bretanha convenceram os Estados Unidos de Roosevelt a não excluir a Argentina do TIAR nem a suspender o tráfico marítimo com o país⁴⁰. O segundo governo Vargas (1951-1954) no Brasil era reticente em relação a Perón, pois temia distanciar-se da promissora relação com os Estados Unidos e do regime democrático representativo; Peru e Uruguai tinham as mesmas atitudes (CERVO, 2001: 123-125).

Argentina e Brasil disputaram por influência na Bolívia e no Paraguai. A Argentina perdeu do Brasil na “corrida ferroviária”, cujo principal objetivo era o aproveitamento do petróleo boliviano. Perón teve espaço para propaganda e conseguiu acordos de cooperação econômica e comercial com a Bolívia, mas a influência brasileira evitou acordo de integração econômica mais profundo entre a Argentina e a Bolívia (CERVO, 2001: 191). A política obstrucionista brasileira favoreceu a perda de seu espaço no Paraguai para a Argentina. Em 1953, firmou-se o Convênio de União Econômica Argentino-Paraguaia. Contudo, a própria hegemonia argentina na sociedade, na economia e na política paraguaia preocupava militares como o general Stroessner. Em 1958, a ascensão de Stroessner inicia a transição do Paraguai da esfera de influência argentina para a brasileira. Frondizi abandonou a ingerência argentina no país. Na década de 1960, a parceria Brasil-Paraguai resultou para este em projetos hidroelétricos, rodoviários, financeiros e técnico-militares concretos (CERVO, 2001: 211-214).

Apesar das dinâmicas de rivalidade, a Argentina e o Brasil aproximaram-se. Coordenaram posições políticas – como quando da criação do TIAR – e cooperaram em diversas áreas. A afinidade política e ideológica entre o argentino Frondizi (1958-1962) e brasileiro Kubitschek (1956-1960) possibilitou o Acordo de Uruguiana, que foi um passo fundamental em direção à integração latino-americana, haja vista a importância regional desses países (CERVO, 2001: 215). Apesar da queda de Frondizi (1962) e do golpe militar no Brasil (1964), prosseguiram os projetos de infra-estrutura regional – transportes e energia – no Cone Sul, em especial (CERVO, 2001: 219). O interesse desse par de países em torno da integração regional abarcaria, naturalmente, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai (CERVO, 2001: 107).

Era difícil a penetração da propaganda peronista no contexto andino. Os Estados Unidos

⁴⁰ A neutralidade argentina e a proximidade com o Eixo na II Guerra Mundial motivaram as atitudes norteamericanas.

quase monopolizavam o comércio exterior colombiano, o peruano e o venezuelano, o que motivava afastamento desses países em relação ao integracionismo peronista. As relações econômicas com os EUA eram preponderantes na sub-região. Além disso, formava-se um incipiente subsistema formado por Colômbia, Equador, Peru e Venezuela a partir “das afinidades políticas e da velha raiz bolivariana grã-colombiana, como também das relações de fronteira, e apesar do pequeno intercâmbio comercial” (CERVO, 2001: 184). A chancelaria colombiana sugeriu acordos de união econômica com Equador e Venezuela, para formar a Grã-Colômbia. Colômbia, com a maior população, e Venezuela, com sua robustez econômica (petróleo e siderurgia nascente), disputavam papel de líder; e o Peru alinhou sua política externa com a do resto do continente no combate ao comunismo e no empreendimento pan-americano (CERVO, 2001: 185). A Venezuela opunha-se ao projeto colombiano de reconstituição da Grã-Colômbia. A rivalidade com o Peru – ainda por conta da questão de Letícia – condicionava as relações da Colômbia com outros sul-americanos.

ALALC: rigidez e ineficácia

O segundo momento do integracionismo sul-americano é marcado pela vigência da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC), decorrente do Tratado de Montevideú, em 1960. Até 1980, a ALALC e a CEPAL foram as principais instituições responsáveis por conferir singularidade à América Latina, em relação ao hemisfério americano. Insatisfeitos com a negligência americana no pós-1945, latino-americanos buscaram promover o multilateralismo entre si (HIRST, 1996: 29). Guimarães (1999: 130) sintetiza o contexto e as motivações dos países da região:

A frustração brasileira pela ausência de um “Plano Marshall para a América Latina” após a Segunda Guerra Mundial; a proposta da Operação Pan-Americana (OPA); o Tratado de Roma e o tratamento preferencial concedido aos Estados africanos; os estudos da CEPAL sobre industrialização, comércio e ampliação dos mercados nacionais pela integração, levaram, em 1960, à criação da ALALC, com a participação dos países da América do Sul e do México.

A criação da ALALC é percebida por A. Cervo e C. Bueno (2008: 292) como um dos desdobramentos da proposta brasileira OPA.⁴¹ O objetivo desta era promover o desenvolvimento econômico, a melhor arma contra a invasão de “ideologias exógenas” ao hemisfério. Nesse sentido, a resposta tardia dos Estados Unidos a essa iniciativa contribuiu para o enquadramento de Cuba no bloco socialista. Os Estados Unidos apoiaram a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1960, e a Aliança para o Progresso, em 1961.

Na década de 1950, estudos patrocinados pela CEPAL defendiam o estreitamento de vínculos econômicos sub-regionais, em detrimento de relações econômicas assimétricas. Estudos de Raúl Prebisch indicaram que a América Latina em conjunto era afetada pela deterioração dos termos de troca. Como aponta Leandro Freitas Couto (2009: 27), “reflexões cepalinas serviram para cunhar uma identidade própria à América Latina, baseada numa nova interpretação da economia mundial”, justificando medidas protecionistas, reivindicação de ajuda internacional e posicionamentos políticos

⁴¹ Embora Paulo G. Fagundes Vizentini entenda que a OPA teria sido mais um meio de barganha perante os Estados Unidos do que de integração latino-americana (COUTO, 2009: 30).

contrários aos Estados Unidos. Além disso, a criação da Comunidade Econômica Européia (CEE) – pelo Tratado de Roma, de 1957 –, de um lado, prejudicou o acesso latino-americano ao mercado europeu, por outro lado, contudo, serviu como inspiração política pró-integração regional.

A proposta da ALALC era de liberalização comercial em até doze anos. No âmbito da OEA, em 1967, aprovou-se a criação do Mercado Comum Latino-Americano em 1970 (CERVO & BUENO, 2008: 416). Contudo, em 1969, firmou-se o Protocolo de Caracas, que dilatou o período para vinte anos e inseriu mais flexibilidade ao Acordo de 1960.

Houve uma clivagem entre as partes da iniciativa multilateral (Cançado Trindade *apud* PRAZERES, 2006: 22). Argentina, Brasil e México eram “comercialistas”, buscando liberalização comercial. “Integracionistas”, países andinos defendiam interconexão industrial, complementaridade econômica, promoção de investimentos. Nos anos 1960, a Venezuela relutou em incorporar-se à ALALC; preocupava-se com manter sua quota de petróleo no mercado americano e com proteção da indústria doméstica; priorizou concessões aduaneiras pontuais, preferencialmente bilaterais, temendo que o liberalismo prejudicasse sua industrialização; limitava-se a vender petróleo aos sul-americanos que necessitavam sem oferecer seu mercado importador em troca (CERVO, 2001: 229-231). Apenas em 1967, a Venezuela adentrou na ALALC, objetivando manter o mercado regional de petróleo (CERVO, 2001: 235). Maurício Santoro (2006: 116) ressalta outros tipos de clivagens: o choque do modelo nacional-desenvolvimentista com exigências de liberalização; e a desconfiança entre democracias e ditaduras.

O contexto dos anos 1960 e 1970 tampouco favoreceu a integração regional. A emergência de regimes militares ampliou desconfianças recíprocas e tensões no subcontinente. A Argentina sofreu séria instabilidade política, passando pelo golpe ao presidente eleito Frondizi em 1962, por uma junta militar em 1966 e por outra em 1976. Regimes militares impuseram-se a presidentes eleitos também no Brasil (1964-1985)⁴² e no Chile (1973-1989). A primeira crise do petróleo (1973) teve graves impactos sobre o setor externo das economias sul-americanas; mesmo a Venezuela, entre os maiores exportadores de petróleo do mundo, sofreu, devido ao efeito da “doença Holandesa”. O segundo choque do petróleo (1979), seguido pelo aumento da taxa de juros nos Estados Unidos, mergulhou os países da região na “década perdida”, marcada pela crise da dívida.

O insucesso da Associação também resultou de suas características intrínsecas⁴³. Em primeiro lugar, a cláusula da nação mais favorecida se impunha aos acordos, assim, preferências de um país-membro a outro automaticamente estender-se-iam a todos os membros, não havendo flexibilidade para acordos bilaterais ou sub-regionais. Em segundo lugar, as concessões feitas pelos Estados-parte eram insuficientes, tanto em relação à quantidade de produtos cobertos por preferências tarifárias, quanto em relação à insuficiente desagravação tarifária. Em terceiro lugar, decorrente da oposição a instrumentos institucionais de constrangimento internacional, não se

⁴² No governo (1969-1973), a imagem de *Brasil Potência* gerou desconfiança em vizinhos e o país distanciou-se tanto do pan-americanismo quanto do latino-americanismo – de acordo com Couto (2009: 34), citando Paulo G. Fagundes Vizentini.

⁴³ Ver síntese de PRAZERES (2006: 22-29).

criaram um mecanismo de solução de controvérsias, nem um órgão de supervisão e controle de comportamento dos Estados-parte. Finalmente, cabe ressaltar que a lógica da substituição de importações e a do Estado-intervencionista na economia ia de encontro à liberalização comercial, pois tinham a auto-suficiência econômica como meta, independentemente de acordos comerciais. Na prática, descumpriram-se compromissos assumidos mediante proteção e subsídios setoriais.

Além dos fatores conjunturais e institucionais, nota-se que a integração econômica regional foi comprometida “pela natureza fechada e protecionista do modelo de desenvolvimento adotado isoladamente pelos seus membros, pela competição por pequenas áreas de preeminência entre os grandes países da América do Sul e pela dificuldade de compartilhar interesses” (CERVO, 2001: 108-9). Forças opostas à integração eram o nacionalismo autárquico do setor público e o nacionalismo protecionista do setor privado (CERVO, 2001: 225). A reação do empresariado argentino contra a integração regional foi notável quando, em 1966, declarava que era necessário “defender a Argentina” frente à liberalização comercial. Com efeito, assimetrias militar e econômica entre os latino-americanos desfavoreceram uma integração regional substancial, pois alimentavam sentimentos nacionalistas por meio de preconceitos políticos, posicionamentos defensivos e políticas estatais “orientadas para dentro”. Assim, metas econômicas nacionais ocasionalmente vinham em detrimento de interesses comuns (HIRST, 1996: 21).

Dinâmicas do comércio regional entre 1960 e 1980 evidenciam as falhas da ALALC. O impacto desse projeto no comércio regional indica falha na “operacionalidade das concessões” (R. Saraiva Guerreiro *apud* PRAZERES, 2006: 23), pois o comércio intra-regional de produtos negociados na ALALC cresceu três vezes menos do que o de produtos não-negociados. De acordo com A. C. Vaz (2002: 25), a inoperância do esquema de integração demonstra-se pelo fato de que, na segunda metade da década de 1970, seus instrumentos não alcançavam cerca de dois terços do crescente comércio intra-regional.

No contexto em que a integração multilateral falhava, o eixo Argentina-Brasil presenciava dinâmicas antagônicas, mas simultâneas: de integração e rivalidade. As rivalidades entre Argentina e Brasil ressurgiram, na medida em que este pleiteava um projeto de poder incluindo liderança regional como grande potência industrial (CERVO, 2001: 143). Entre os focos de tensão estavam a competição por presença econômica nos países vizinhos; a questão do desenvolvimento de tecnologia atômica, que gerava desconfiança entre generais dos dois países; e a questão do aproveitamento dos recursos hídricos da bacia do rio Prata (CERVO, 2001: 236-241). Andrew Hurrell (1998a: 232-233) reitera que as três principais áreas de discórdia argentino-brasileira entre 1975 e 1985 eram a influência em “Estados-tampão”, a rivalidade nuclear e a questão do uso do rio Paraná. Alimentando o medo argentino de sub-imperialismo, veio a frase do presidente estadunidense Nixon: “para onde for o Brasil, irá a América do Sul”.

A relevância da infra-estrutura foi notável no período de queda e recuperação do comércio entre Argentina e Brasil entre 1958 e 1965 (CERVO, 2001: 219-224). Em 1967, o governo argentino imbuu-se de visão integracionista e permitiu a realização da I Reunião dos Chanceleres da Bacia do

Prata (que incluiu Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai). Desde então, os cinco países reuniram-se anualmente para instar o Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) para coordenar ações para a integração física. A parte da opinião pública argentina de viés desenvolvimentista desconfiava dos projetos de infra-estrutura e dos acordos comerciais com os vizinhos platinos. Temia-se perpetuar a Argentina como fornecedor de alimentos e matérias-primas e o Brasil, de manufaturados. O BID e o PNUD apoiaram iniciativas em prol da integração latino-americana.

Ao contrário de interpretações recorrentes, a rivalidade argenino-brasileira não era paradigma em todas as agendas da relação bilateral (CERVO, 2001: 242). Argentina e Brasil compartilhavam posições em torno do princípio da não-proliferação nuclear e da oposição ao Tratado de 1968. O comércio bilateral era o maior entre os latino-americanos, o Brasil tornou-se o primeiro comprador e segundo fornecedor da Argentina (CERVO, 2001: 245-246). Cabe repetir que ambos os países abordavam de modo “comercialista” a integração regional sob a ALALC.

O enfoque “integracionista” dos países andinos ensejou a criação do Pacto Andino, em 1969, ou seja, paralelamente ao segundo momento da integração da América do Sul. Ramírez (2004: 200) avalia que até 1979, o entusiasmo em torno do Pacto mostrou-se pela pró-atividade da sua Comissão e sua Secretaria. O bloco acelerou sua ambiciosa institucionalização, incluindo elementos de supranacionalidade.

Embora parte da CAN, a Venezuela adotou postura isolacionista em relação ao hemisfério, ao longo da década de 1960. Desiludida com os Estados Unidos, a diplomacia venezuelana negociou com os árabes a criação da OPEP (CERVO, 2004: 55). A Doutrina Betancourt, antigolpista, isolava ainda mais o país, do ponto de vista político-diplomático. Além da desconfiança de regimes militares, o projeto nacional-desenvolvimentista venezuelano também afastou a Venezuela de projetos de integração regional (MONTEIRO, 2007: 124-125). O país demorou a enquadrar-se na ALALC e no GATT. Ao Pacto Andino, de 1969, a Venezuela aderiu em 1973.

A alta do petróleo nos anos 1970 gerou insumos para projetar prestígio venezuelano na América do Sul. Pérez (1974-1979), sucessor de Caldera (1969-1974), pretendia liderar a América Latina, imbuído de ideais bolivarianos. A inclusão no Pacto Andino mostrou a prioridade política que tinha a sub-região e refletiu interesse em isolar o Brasil (CERVO, 2001: 249). Na Venezuela, empresários desejavam aproximar-se do Brasil; o governo e a imprensa temiam a dependência em relação ao país vizinho; a oficialidade acreditava que o crescimento brasileiro ameaçava projetos bolivarianos na região (CERVO, 2001: 249-251). Enquanto idéias bolivarianas alimentavam a projeção de influência venezuelana sobre sua área de interesse imediato – caribenha e andina –, a desconfiança em relação ao Brasil motivou interesse de compor um eixo Caracas-Buenos Aires, para limitar a influência brasileira (2004: 157).

Forças internas modificaram a percepção dos venezuelanos em relação ao Brasil. Contenciosos lindeiros com a Colômbia e a Guiana motivavam a busca por novos parceiros (CERVO, 2004: 57). O Brasil apoiou a tese da valorização do petróleo fornecido pelo terceiro mundo, defendida pela Venezuela (CERVO, 2004: 56). Em 1974, a diplomacia brasileira incluiu novos temas na agenda

bilateral: tráfico fronteiriço, controle sanitário, fiscalização aduaneira, turismo, comunicações, transportes, cooperação técnica, ambiental, científica e cultural, preservação de áreas indígenas, etc (CERVO, 2001: 252-253). Consequente à visita de Pérez ao Brasil, em 1977, projetos de complementação empresarial (entre estatais) e tecnológica avançaram; em 1978, firmou-se o Tratado de Cooperação Amazônico (TCA), “o terceiro agrupamento integrativo sub-regional ao lado do Tratado da Bacia do Prata e do Pacto Andino” (CERVO, 2001: 254). O TCA incluiu os oito países cobertos pela área florestal amazônica e inovou, ao enquadrar, por exemplo, estudos hidrológicos e climatológicos, cooperação nas áreas de saúde e meio ambiente.

“O relativo êxito do institucionalismo interamericano dos anos 1947-1970 derivava da preeminência dos EUA na América Latina” (HIRST, 1996: 22), mais fruto de assimetrias de poder do que de multilateralismo cooperativo. Segundo análise de Hirst (1996: 21), o nacional-desenvolvimentismo, implementado com maior vigor pela Argentina e pelo Brasil desde 1930, posicionou esses países como potências regionais. As estratégias seguidas por Chile, Colômbia, Peru e Venezuela fizeram-nos potências médias. Estados pequenos, Bolívia, Paraguai e Uruguai, comumente recebiam tratamento especial em iniciativas integracionistas.

Nos anos 1970, percebeu-se o baixo entusiasmo em relação à integração latino-americana. O Sistema Econômico Latino-Americano (SELA) foi criado em 1975, mas teve papel limitado na consulta e coordenação política e econômica. A diplomacia brasileira não se interessou pela institucionalização nem ampliação do SELA temendo excesso de burocracia e inflexibilidade. O Brasil preferia utilizar grupos sub-regionais existentes na América Latina, tendo em vista a complexidade da região.⁴⁴

Em 1971, quando os EUA suspenderam a conversibilidade do dólar, sobre-taxar importações e reduzir ajuda externa, os latino-americanos se opuseram. “Esse egoísmo indisfarçável se praticado por países da periferia era estigmatizado como nacionalismo, se pelos países centrais, como medida de ajuste requerida pelas leis do mercado” (p.243). Essas medidas fizeram aumentar o comércio entre países latino-americanos. Do ponto de vista institucional, o ápice da crise do multilateralismo interamericano deu-se na Guerra das Malvinas (1983), em contexto em que relações bilaterais dos latino-americanos com os Estados Unidos se deterioraram com a crise da dívida e intervenções militares estadunidenses na América Central (HIRST, 1996: 23-24). A crise econômica alimentou o terceiro-mundismo em prol de uma Nova Ordem Econômica Internacional. A crise político-militar centro-americana fomentou a criação de um foro político que excluiu os Estados Unidos e o Canadá: o Grupo do Rio (GRIO).

Na agenda político-estratégica, destaca-se a aproximação de âmbito latino-americano. O GRIO,⁴⁵ ou Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, foi criado em 1986,

⁴⁴ Ver CERVO, 2001.

⁴⁵ Resultado da fusão do Grupo de Contadora – que incluía Colômbia, México, Panamá e Venezuela – e o Grupo de Apoio à Contadora – que incluía Argentina, Brasil, Uruguai e Peru –, o Grupo do Rio é formado também por Bolívia, Chile, Equador, Paraguai; a partir da Cúpula de Cartegena (2000), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana participam do GRIO como membros plenos e

resultando da fusão do Grupo da Contadora e do Grupo de Apoio à Contadora. O grande desafio da época era analisar e propor soluções para as crises político-militares na América Central. O GRIO notabiliza-se por ser um foro eminentemente latino-americano, excluindo os Estados Unidos e o Canadá. Caracteriza-se por grande maleabilidade de procedimentos e por um grau mínimo de institucionalização, sendo símbolo da diplomacia presidencial na América Latina. Inicialmente voltado para fazer frente a processos que colocam em risco a ordem democrática, tornou-se foro para concertação de posições latino-americanas e caribenhas em questões regionais e internacionais. Contudo, a cooperação foi menos efetiva na ocasião da crise da dívida e, o não reconhecimento do grupo pelos Estados Unidos constitui um ponto fraco (HIRST, 1996: 30-32). Indo além da agenda política, o GRIO mira para a convergência em negociações para ampliar acesso a mercados que permitam incremento da produção de maior valor agregado.

2.2 Integração e distensão

ALADI: integração econômica flexível e minilateral

No contexto dos anos 1980, enquanto a negligência e o intervencionismo estadunidense afastava o país da América Latina, a democratização e o liberalismo incentivaram uma onda integracionista. Houve “uma atitude de maior introspecção latino-americana, em substituição à introspecção nacional dos países”, bem como notou-se a presença ativa em grupos regionais de concertação política e econômico-financeira (CERVO: 2001: 268). Militares deixaram o poder no Equador (1979), no Peru (1980), na Bolívia (1982), na Argentina (1983), no Brasil (1985), no Chile (1989), no Paraguai (1989) e no Uruguai (1989)⁴⁶. O liberalismo imperou com os governos Menem, na Argentina; Collor e Cardoso, no Brasil; Pinochet, no Chile; Belaúnde e Fujimori, no Peru; e Pérez, na Venezuela. A Colômbia já era país tradicionalmente liberal.

Com efeito, a aproximação e a integração marcaram as relações entre sul-americanos a partir de 1980. Na agenda política, sobressaem o GRIO e o conjunto de medidas para construção de confiança mútua no Cone Sul. Na agenda econômica, destacam-se a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e uma série de iniciativas que antecedem a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Em funcionamento a partir de 1982, o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) é emblemático da crescente importância adquirida pela ALADI. A iniciativa dos membros da ALADI consiste em uma espécie de seguro para as exportações que envolve Bancos Centrais da região, com o fito de cobrir a inadimplência. O CCR cumpriu parte de seus objetivos, quais sejam, estimular as relações financeiras entre os países da região, facilitar a expansão do comércio recíproco e sistematizar as consultas mútuas em matérias monetárias, cambiais e de pagamentos. O uso dessa

individuais e não mais sob a forma de representação rotativa.

⁴⁶ Neste país, houve uma ditadura “disfarçada” ou “Ditadura Comissária”, em que um presidente civil constitui uma espécie de fachada para um governo militar.

modalidade garantia chegou a representar 33,88% das exportações totais do Brasil e 72,45% das importações totais do Brasil em 1994 (NASCIMENTO, 2010).

A ALALC foi importante experiência para a criação de uma nova instituição que alicerçasse o terceiro grande momento da integração latino-americana, a ALADI,⁴⁷ que se pautou por geometria e ritmo variáveis. Pelo Tratado de 1980, a cláusula da nação mais favorecida não se aplicaria, possibilitando acordos com geometria variável, que não incluíssem todos os países-membro. Este componente resulta do princípio da flexibilidade (PRAZERES, 2006: 29). Do princípio da convergência resultou a definição percentual de preferências tarifárias, de modo que permaneceriam válidas após eventuais alterações por parte de um país. Além disso, acordos poderiam diferenciar o ritmo de liberalização de cada país, de acordo com suas sensibilidades. Entretanto, a ausência de metas de liberalização comercial evidencia um excesso de voluntarismo estatal, o que coloca em questão a possibilidade de convergência de acordos sub-regionais rumo à multilateralização de acordos (PRAZERES, 2006: 30-31).

Na prática, houve incremento significativo do comércio entre membros da ALADI, contudo, os resultados desse mecanismo de integração são questionáveis. Em primeiro lugar, o aumento do comércio intra-zona não prova necessariamente o sucesso da ALADI, já que os instrumentos dessa instituição são apenas uma das causas da integração sub-regional e latino-americana. Em segundo lugar, o relatório da ALADI (*apud* Prazeres, 2006: 34-35) afirma faltaria convergência de acordos de preferência comercial, predominando, assim o “minilateralismo” em vez do multilateralismo.

A CAN é emblemática do minilateralismo, pois não era esperada uma convergência com outros países sul-americanos. Mais que falta de convergência, evidenciou-se uma crise na CAN nos anos 1980. Nos anos 1970, exportações industriais intra-bloco, a formação de cadeias produtivas e contatos entre empresários foram fundamentais para diversificar as economias de seus membros, ainda que tenham permanecido dependentes do comércio com os Estados Unidos até hoje⁴⁸. Problemas fiscais, o choque do petróleo e a crise da dívida estancaram a integração entre 1979 e 1989; ademais, desrespeitavam-se decisões do Tribunal de Justiça e da Secretaria da CAN (RAMÍREZ, 2004: 202-204). Em 1992, atritos políticos entre Colômbia e Venezuela, principal eixo de comércio da CAN, enfraqueceram o bloco. Sua decadência evidenciou-se nos anos 1990, por não consolidar uma TEC e pela aproximação de seus membros com os Estados Unidos e com o Mercosul (RAMÍREZ, 2004: 219-221).

O enfoque bilateral da integração econômica predominou, sobretudo, na porção meridional da América do Sul. O integracionismo latino-americano valorizava oportunidades decorrentes da proximidade geográfica (VAZ, 2002: 23). A Declaração de Iguazu, de 1985, entre Argentina e Brasil, é o marco da formação do principal eixo da integração sul-americana. Se, antes dessa data, as maiores economias do subcontinente rivalizavam por influência econômica, após 1985, é estabelecido um

⁴⁷ Enquadra os mesmos membros da ALALC: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Cuba aderiu em 1999.

⁴⁸ Em 2008, os Estados Unidos compraram 32% do total das exportações da Colômbia, e 41% da Venezuela, predominando o fornecimento de *commodities*. Ver CIA – *factbook*.

padrão bilateral de postura conjunta no que diz respeito à integração sul-americana. Em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento prevê liberalização completa e automática do comércio em até 10 anos; o prazo foi antecipado para 1994, mediante o Protocolo de Buenos Aires (1990). A integração comercial no eixo Argentina-Brasil ocorreu aceleradamente.

Embora com menos destaque do que a Argentina, o Brasil manteve boas relações econômicas com outros países sul-americanos. Em relação ao Paraguai, a construção de Itaipu fez emergir o interesse de capitais estrangeiros pelo pequeno país, prevendo avanços econômicos decorrentes da obra. O investimento brasileiro e o comércio e o contrabando com o Brasil produziram a chamada “década milagrosa” no Paraguai, a partir de meados de 1970. De um modo geral, nos anos 1980, apesar da crise econômica latino-americana – a crise da dívida –, a região tornou-se importante parceiro comercial do Brasil, especialmente no que diz respeito à exportação de produtos manufaturados. Ao Protocolo argentino-brasileiro de 1990, juntaram-se Paraguai e Uruguai, viabilizando o Tratado de Assunção, que fundou o Mercado Comum do Sul, em 1991.

Nos anos 1980, afloraram reticências da Venezuela com relação ao Brasil. De acordo com Cervo (2001: 249-255), aquele país presumia que, no contencioso com a Guiana, o Brasil favoreceria seu adversário. A Venezuela apoiou os argentinos na Guerra das Malvinas, entendendo que aquele país sentia-se igualmente lutando por uma região usurpada pelos britânicos – neste caso, Essequibo.

Para Cervo (2004: 58), “as possibilidades de um eixo Brasil-Venezuela, em torno do qual engendrar-se-ia a integração ao norte do continente sul-americano, pareciam concretas”⁴⁹. Em 1987, ambos os países firmaram o Compromisso de Caracas, “nos moldes dos doze protocolos de 1986 [firmados entre Argentina e Brasil]”. A política externa brasileira privilegiou a relação com a Argentina, de cunho mais “comercialista”, que representava importante mercado de consumo. A integração com a Venezuela, cujo potencial de complementaridade e integração produtiva entre grandes empresas era maior do que com a economia argentina, foi abandonada.

A Venezuela tentou insistir em suas relações com seu entorno imediato. O país foi um dos instituidores da Associação de Estados do Caribe (AEC), em 1994, para fazer convergirem o G-3 (Colômbia-México-Venezuela), a CARICOM, o MCCA, Cuba, a República Dominicana e o Haiti (LESSA, 2004: 160). Em parte, foi motivada pela paralisação do G-3 – por causa da adesão do México ao NAFTA – e o conseqüente enfraquecimento do MCCA e do CARICOM (LESSA, 2004: 160). A fraqueza da CAN e posturas de seus membros frustraram interesses venezuelanos, apesar da forte interdependência comercial e produtiva entre Colômbia e Venezuela.

Entre a década de 1980 e a de 1990, a inconstância da política externa dos países andinos foi marcante, o que claramente engendra incertezas em suas iniciativas regionais.

En Colombia, como en los países andinos, no se ha logrado construir una política de Estado dirigida a la integración e inserción internacional. Por el contrario, ha habido un permanente cambio de direccionalidad en el comportamiento de los gobiernos según la situación interna y las prioridades del

⁴⁹ Cervo (2004: 57) menciona o projeto da Petrolatina – proposto pela Venezuela ao México e ao Brasil –, cujo potencial era tornar-se uma empresa transnacional de liderança mundial no setor energético.

Jefe del Estado (RAMÍREZ, 2004: 221-222).

Conforme descreve Ramírez (2004), o presidente colombiano Barco (1986-1990) promoveu uma abertura econômica gradual, mas defendendo a CAN. Gaviria (1990-1994) esforçou-se para aproximar-se do NAFTA e fortalecer o G-3. Samper (1994-1998) voltou-se para a CAN e o MCCA, pretendendo denunciar o acordo do G-3. Pastrana (1998-2002) propiciou a reativação do G-3 e aliou-se aos Estados Unidos pelo Plano Colômbia. Uribe (2002-) tentou vincular a agenda comercial à da segurança, dada a pressão doméstica por um acordo bilateral com os Estados Unidos.

A inserção regional do Chile

O Chile, sobretudo a partir de sua saída da CAN, em 1973, passou gradualmente a adotar um modelo de inserção internacional pautado no livre-comércio. Tornou-se um país de economia aberta: entre 1990 e 2005, o peso das exportações na composição do PIB chileno passou de 40% para 60%, aproximadamente. O país adotou forte estratégia de integração à economia global, participando da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e firmando acordo marco com a UE e tratado de livre-comércio com o Canadá na década de 1990, apesar da alta prioridade conferida à integração regional. Houve forte incremento do comércio do país com a CAN e o Mercosul.

Um conjunto de razões levou o Chile a tornar-se país associado do Mercosul. O bloco já tinha peso importante no comércio exterior do país. Apesar de o projeto original do Mercosul haver considerado o Chile como eventual membro pleno, este tomou em conta tanto a incompatibilidade da política alfandegária do bloco (mais protecionista) com a sua (liberal), quanto a perspectiva de perda de autonomia para negociar acordos comerciais com outros países (ASTORGA, 1998: 74). O Chile tornou-se membro associado por considerar a magnitude dos fluxos de investimento chilenos na Argentina e do mercado potencial do bloco, que já era o maior comprador de bens manufaturados chilenos (ASTORGA, 1998: 74-76). Além disso, o país percebia a chance de projetar o Chile como plataforma de serviços e via de acesso ao Pacífico, com a perspectiva de o ACE 35 (Chile-Mercosul) alcançasse liberalização completa em até 2006. Com a associação do Chile e sua conseqüente participação na estrutura institucional do Mercosul, aumentou-se o diálogo político e a cooperação em áreas que vão desde saúde até segurança.

O Brasil já era o maior mercado do Chile no Mercosul, mas ambos aprofundaram o grau de integração econômica nos últimos dez anos. O comércio bilateral, que variou de forma instável entre 1989 e 1999, passou de US\$ 1,6 bilhões neste ano para US\$ 8,7 bilhões em 2008, ano em que o Brasil apresentou superávit de US\$ 840 milhões. O Chile tem contando crescentemente com o suprimento de derivados de petróleo brasileiro, mas também se mostra importante mercado para produtos industrializados.⁵⁰ As importações chilenas de 2008 provieram sobretudo dos Estados Unidos e da China, mas o Brasil, em terceiro lugar, forneceu 9,3% dessas, número próximo à participação argentina nas compras do Chile. Contudo, o Brasil responde como destino de apenas 5,7% das exportações chilenas, na quinta posição – perde para mercados asiáticos e

⁵⁰ Ver MDIC – www.desenvolvimento.gov.br.

estadunidense.⁵¹

A relação do Chile com seus vizinhos andinos também evidenciou acelerada integração. O ACE-22 promoveu aumento do comércio bilateral. Entre 1990 e 1997, o Peru tornou-se o maior parceiro comercial do Chile na CAN. Exportações chilenas aumentaram consideravelmente para a Bolívia e o Peru: em 1990, correspondiam, respectivamente, a US\$ 73 milhões e US\$ 74 milhões para US\$ 212 milhões e US\$ 368 milhões em 1997 (ASTORGA, 1998: 90). A Bolívia tem procurado o mercado chileno para exportar gás natural e pretende cooperar com este país para construir gasodutos que permitam exportar também para a América do Norte (VIZENTINI, 2004: 385). Cabe observar que quanto mais interdependentes são esses países, maiores os custos de iniciar uma agressão militar em função do conflito latente sobre territórios ao norte do Chile.

A emergência da Venezuela

Na década de 1990, evidenciou-se a intenção de aproximar o Brasil da Venezuela. Em 1992, lançou-se a Iniciativa Amazônica para fortalecer as relações entre os membros do TCA, uma atitude coerente com o interesse brasileiro por petróleo venezuelano, carvão colombiano e gás boliviano e o peruano (LESSA, 2004: 161). O Protocolo de Gusmanía (1994) atestou convergência de posições acerca da estratégia regional de desenvolvimento contra o neoliberalismo – o governo Franco (1993-1994) distanciou momentaneamente o Brasil desse paradigma. Os países criaram a Comissão Bilateral de Alto Nível para avaliar projeto de complementação econômica, além de cooperação nas áreas militar, do combate ao narcotráfico e do SIPAM (CERVO, 2004: 60).

O chamado *Punto Fijo*, acordo conservador interpartidário que sustentou a democracia bipartidária venezuelana desde 1958, ruiu em 1999. O grupo “bolivariano” liderado por Hugo Chávez resultou de um projeto político organizado inicialmente dentro das Forças Armadas, com o apoio da extrema esquerda, os quais tentaram golpes de Estado contra o governo Carlos Andrés Pérez em 1992.⁵² O grupo chegou ao poder em 1999, quando da posse de Chávez como presidente eleito. Destoando dos governos conservadores, Chávez deu início a um projeto “refundacional” do Estado, visando à construção do “socialismo do século XXI”. Assim, polarizou-se a política nacional, a oposição venezuelana refutou as reformas promovidas pelo presidente e distanciou-se das “regras do jogo” do sistema político, boicotando eleições. Com apoio popular, Chávez reconstituiu as principais instituições democráticas do Estado.

A partir de 1999, a transformação da política doméstica da Venezuela implicou mudança em sua inserção internacional, com fortes implicações para a América do Sul. Para Cervo (2004: 65), a revolução bolivariana, ao enfatizar a autonomia decisória sobre política externa, enseja questionamento da hegemonia estadunidense; e concebe-se a necessidade de construir uma unidade latino-americana para baixar a vulnerabilidade e a dependência venezuelana em relação aos Estados Unidos. A política externa bolivariana do terceiro maior fornecedor de petróleo dos Estados

⁵¹ Ver CIA – factbook.

⁵² Otálvora (2002).

Unidos configurou um fator que levou este país a apoiar o golpe de Estado de 2002 contra Chávez, a despeito dos protestos do GRIO, da OEA e de países europeus (CERVO, 2004: 74-75).

Chávez adicionou peculiares estilo e intensidade ao interesse de aproximar-se do Brasil, concebido como porta de entrada ao Mercosul (CERVO, 2004: 75). Quanto a este propósito, setores industriais venezuelanos temiam à concorrência brasileira, mas os setores de petróleo e eletricidade favoreciam à integração (CERVO, 2004: 77). A determinação do governo Chávez foi decisiva para o pedido formal de adesão ao bloco, em 2001. Entre as causas da inserção da Venezuela no Mercosul estava a deterioração daquele país com a Colômbia. Ramírez (2004: 208-209) mostra as causas da deterioração dessa relação bilateral: o conflito colombiano e suas relações com o governo venezuelano; a fracassada tentativa de golpe na Venezuela em 2002;⁵³ a restrição, por parte deste governo, ao comércio e às cadeias com a Colômbia a partir de 2002; e, finalmente, o contraste entre o modelo de desenvolvimento autônomo, da Venezuela, e o modelo orientado para o mercado aberto, da Colômbia.

Com a Venezuela de Chávez o sistema sul-americano passou a incluir um quarto ator com peso específico, além de Argentina, Brasil e Colômbia. A cooperação entre eles e um relativo equilíbrio entre os quatro são condições necessárias para a região alcançar poder de interlocução internacional. (LIMA, 2007: 27)

O comércio Brasil-Venezuela mostrou-se instável entre 1989 e 2003. O fluxo comercial refletiu a desconfiança venezuelana pós-golpe, em relação aos Estados Unidos e à Colômbia, implementou-se política deliberada de substituir laços comerciais com esses dois países por trocas com o Brasil. Estas apresentaram notável incremento desde 2003, quando as transações situavam-se em US\$ 883, chegaram a US\$ 5,6 bilhões em 2008, com saldo de US\$ 4,6 bilhões para o Brasil⁵⁴. Nesse ano, o Brasil mostra-se o terceiro maior fornecedor da Venezuela. Em segundo lugar, a Colômbia responde por 13,9% das importações venezuelanas e o Brasil, 9,6%.

A ascensão de Chávez na Venezuela projetou a polarização política-ideológica doméstica na agenda política sul-americana – o que lembra a época do Peronismo de entre 1945 e 1955. A projeção regional do país encontrou terreno fértil na Argentina, país em crise que recebeu ajuda financeira e se beneficiou da aproximação comercial da Venezuela. Na Bolívia,⁵⁵ no Equador e no Peru, forças políticas indigenistas – fundamentadas em movimentos sociais de esquerda que pleiteavam direitos e políticas específicos para minorias étnicas – identificaram-se com o projeto “bolivariano” de Chávez. O boliviano Morales e equatoriano Correa aliaram-se a Chávez ainda antes das eleições e acabaram eleitos. Fracassou a tentativa de Chávez de favorecer Humalla, presidenciável peruano, em 2006.

O projeto que consubstancia a abordagem venezuelana de inserção regional é a Alternativa

⁵³ O golpe foi apoiado pelos Estados Unidos, país ao qual a Colômbia vinculou-se fortemente, mediante cooperação militar (Plano Colômbia, 1999) e econômica (negociação de acordo de livre comércio).

⁵⁴ Ver MDIC – www.desenvolvimento.gov.br.

⁵⁵ O ideólogo e dirigente do campesinato-índio Felipe Quispe, trouxe ao projeto político indianista o socialismo sob uma percepção própria (ARANDA, 2004: 99).

Bolivariana para as Américas (ALBA). O acrônimo, caracterizado pelo antiamericanismo – anti-ALCA –, foi criado a partir de acordo de Cuba com a Venezuela, em 2004. Atualmente, chama-se Aliança Bolivariana para as Américas, conjuga-se com o Tratado de Comércio dos Povos e enquadram-se Antigua e Barbuda, Bolívia, Dominica, Equador, Honduras, Nicarágua e São Vicente e Granadinas. Esse projeto de integração regional pretende aumentar a coesão de um bloco de Estados que compartilham, entre outros elementos, uma desconfiança em relação aos Estados Unidos, sobretudo à possibilidade de intervenção em assuntos domésticos por parte deste país. As nações da ALBA têm enfatizado a integração social, mediante, por exemplo, intercâmbio de médicos e estudantes. Nesse contexto, a Venezuela liderou o bloco, cumprindo papel essencial para viabilizar projetos de desenvolvimento em países-membro, seja como fornecedor de petróleo, seja como parceiro em cooperação técnica e jurídica. Discussões sobre a implementação de uma moeda comum, o Sucre, iniciaram-se em 2009.

A diplomacia da Venezuela contemporânea é condicionada por pelo menos quatro elementos: a política doméstica, as relações com os Estados Unidos, o entorno regional e o “fator petróleo”. A política doméstica, que é historicamente marcada por instabilidade, repercute nas diretrizes da política externa. O contexto regional caribenho-sul-americano é a principal determinante à qual reage a diplomacia do país, bem como enquadra os atores mais afetados pela política venezuelana. As relações bilaterais com os Estados Unidos constituem traço estrutural da Venezuela, por ser o maior comprador – absorvendo 41% das exportações venezuelanas – e fornecedor – suprindo 24% das importações venezuelanas⁵⁶; “sérios problemas logísticos e comerciais em transferir o volume exportado aos Estados Unidos para outros mercados” (MONTEIRO, 2007: 153). A produção e exportação de petróleo geram 50% da arrecadação do governo federal e correspondem a 30% do PIB, assim, o petróleo é base de sustentabilidade na política doméstica⁵⁷. Naturalmente, a variação no preço do petróleo incide sobre o poder de barganha e o ativismo internacional da diplomacia do país. Como sexto maior exportador de petróleo e um dos maiores fornecedores dos Estados Unidos, a política externa da Venezuela sofre significativas pressões externas.

2.3 Efeitos de uma nova ordem internacional em construção

Uma característica central do fim da ordem internacional sob a Guerra Fria foi a de uma transição *pacífica*, traço que destoa de outras transições ocorridas ao longo da história das relações internacionais. A transição por que tem passado a ordem internacional mostrou-se menos traumática do que o previsto por teorias realistas clássicas e mesmo pelos liberais (SARAIVA, 2006). Com efeito, a legitimidade tornou-se um alicerce de transformações na ordem internacional, reformas em regimes internacionais requerem aquiescência de outros pólos de poder.

A “descontenção” também é elemento relevante. A política de contenção mútua das superpotências deixa de ser a principal dinâmica das relações internacionais (ALBUQUERQUE,

⁵⁶ Ver CIA – *factbook*.

⁵⁷ *Idem*.

2006). Dos destroços da bipolaridade, emerge uma era de complexidade e incerteza. No contexto da ordem em transição, políticas externas refletem a instabilidade do equilíbrio entre as potências, a imprevisibilidade dos diversos atores e a superposição de alianças, tendendo a guiar-se por critérios *ad hoc*, diminuindo a capacidade de adoção de estratégias de longo-prazo (ALBUQUERQUE, 2006). Uma suposta unipolaridade sob égide da superpotência remanescente da Guerra Fria seria natural. Contudo, a *pax americana* é relativizada em pelo menos dois aspectos.

Em primeiro lugar, na agenda econômica, a tendência é de multipolaridade. A emergência de pólos econômicos globais e regionais tornou-se a regra. Nos anos 1980, os destaques já eram a Alemanha e o Japão. Nos anos 1990, a UE, fortalecida por uma moeda comum, desafia a preponderância econômica dos Estados Unidos. No século XXI, a tendência é de que Brasil, Rússia, Índia e China ultrapassem os países do G-7 – grupo que reúne as maiores economias do mundo em 1990 (WILSON & PURUSHOTHAMAN, 2003). Atualmente, o sistema financeiro internacional tende a seguir diretrizes do G-20, que é o G-7 mais treze países emergentes.

Em segundo lugar, na agenda militar, a unipolaridade dos Estados Unidos fundamenta-se na superioridade bélica em relação a qualquer outro Estado. Contudo, isso não garante a implacabilidade da segurança do país, conforme demonstrou o 11 de setembro de 2001. A ameaça representada pelo crescente poder bélico de indivíduos e atores não-estatais tem se tornado cada vez mais importante na agenda internacional. Além disso, o risco de proliferação nuclear mina a idéia de unipolaridade, já que o acesso de um Estado inimigo a apenas uma bomba atômica corresponde a uma ameaça vital, mesmo em relação à maior entre as grandes potências. Assim, a “despolarização” é uma característica marcante da ordem internacional em transição (ALBUQUERQUE, 2006).

A incerteza imperou na ordem internacional pós-Guerra Fria. Especulações acerca do fim da história – com base na filosofia política e na economia política – e do choque de civilizações – a partir de abordagem culturalista – tiveram grande repercussão, mas mostraram-se distantes da realidade. No contexto de globalização do século XXI, a diversidade econômica e cultural parece determinante que não poderia ser simplificada pela abordagem de Francis Fukuyama, nem radicalizada por Samuel Huntington.

É certo que a globalização alicerça as diversas agendas das relações internacionais contemporâneas. Esse processo, que tem se aprofundado nas últimas décadas pode ser entendido como o aumento do volume, da intensidade, da velocidade, do impacto e da institucionalização de fluxos transnacionais (HELD, MCGREW, *et alii*, 1999). Essas transformações globais ficam claras nos temas da política internacional, da cultura, das finanças, do comércio, das cadeias produtivas, das migrações, do turismo e da segurança internacional. Nesse contexto, a regionalização desses fluxos é evidente.

Para Buzan & Wæver (2003:27-39), a situação existente durante a Guerra Fria – 2 superpotências mais 3 grandes potências – foi transformada na direção de uma clara diferença de capacidades entre os Estados Unidos (superpotência), por um lado, e a UE, Japão, China e Rússia (grandes potências), por outro. A isto se somou uma relevância crescente dos complexos regionais

de segurança e das potências regionais, tais como Índia, Brasil, África do Sul e outras.⁵⁸ Esses arquipélagos de sociedades internacionais retratam melhor a imagem da nova ordem internacional (SARAIVA, 2006).

No contexto de globalização, a regionalização emerge como uma das características mais evidentes da política internacional. No pós-Guerra Fria, três vetores forçavam Estados a convergirem: aderindo à ordem capitalista, à ideologia liberal e à estrutura de segurança em que os Estados Unidos detêm superioridade estratégica (CERVO, 2008: 152). Florêncio e Fraga⁵⁹ (*apud* SANTORO, 2006: 120-121) entendem que o processo de regionalização diferencia-se da globalização em escopo, pois alcança espaço limitado; em magnitude, devido à maior intensidade da convergência cultural, dos fluxos financeiros e comerciais e da multinacionalização regional do processo produtivo.

Percebe-se que a geografia condiciona tanto fluxos econômicos, quanto dinâmicas de segurança. Fluxos econômicos não seguem apenas determinantes da teoria das vantagens comparativas, pois há importantes condicionantes políticas e geográficas, entre outras. A histórica rede de laços sociais, comerciais e políticos entre o Brasil e a Argentina levou a um gradual desenvolvimento de conexões viárias e dinâmicas inerciais de incremento de fluxos comerciais e financeiros. Fatores como afinidade cultural, facilidades logísticas (infra-estrutura) e acordos comerciais tornaram a América do Sul destino primário da internacionalização de empresas brasileiras. A priorização da América do Sul foi essencial para atrair economias vizinhas. Sem as iniciativas brasileiras para a região, economias sul-americanas aprofundariam laços econômicos e tornar-se-iam cada vez mais dependentes de grandes economias, como os Estados Unidos, a UE e a China.

Reis (2007: 74) esclarece o argumento de Paul Krugman sobre o papel da geografia na economia internacional:

As atividades econômicas não se guiam somente pelas fronteiras políticas dos países. Se num espaço geográfico começa a se desenvolver alguma atividade, as cidades próximas passam também através de fornecimento de mão de obra e/ou insumos a fazer parte dessa atividade. Logo, o acordo regional apenas facilita uma "integração já existente". Em adição, se as tarifas de importações fossem zeradas o custo de transporte que é menor entre países próximos geograficamente.

A regionalização surge como necessidade econômica e estratégica. Para começar, "o mundo não permite o isolamento como opção viável" (TAUNAY FILHO, 2008: 14). É natural que países priorizem assuntos regionais e pautem sua inserção internacional a partir de sua região. A proximidade é proporcional ao impacto que um país sofre de fenômenos originados em seu entorno. Guerras, crises econômicas, poluição, migração e narcotráfico ilustram esse fato. Estrategicamente, Buzan e Weaver (2003) reconhecem o modo como a agenda de segurança é fortemente regionalizada, haja vista a predominância de securitizações de origem e alcance regionais. Economicamente, nota-se que, dada a exigência de competitividade e escala globais, firmas requerem um espaço econômico mais amplo que economias nacionais. É natural que pólos e cadeias

⁵⁸ Ver CEPIK, 2005.

⁵⁹ FLORÊNCIO, Sérgio & FRAGA, Ernesto. *Mercosul Hoje*. São Paulo: Ed. Alfa-ômega.

produtivas busquem tirar o máximo proveito de uma determinada região, onde geralmente há ligações físicas e culturais históricas, antes de ampliar seu raio de ação para o nível trans-regional e global.

Regiões constituem alicerces para o desenvolvimento. A Europa voltou-se para si mesma com vistas a fomentar sua reconstrução no pós-guerra, inicialmente a partir do compartilhamento de minerais estratégicos entre os países da Comunidade Européia do Carvão e do Aço. O processo de integração econômica aprofundou-se e alargou-se gradualmente, sobretudo entre a criação da Comunidade Econômica Européia (1957) até 2007, quando a UE alcançou seu 27º membro. O Sudeste Asiático – primeiramente, Taiwan, Hong Kong, Coreia do Sul e Cingapura e, em seguida, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã – desenvolveu-se a partir da integração com o Japão e a China. Aquele país liderou a idéia de vôo dos “gansos” a partir da década de 1980, mediante financiamento e investimento em cadeias produtivas, no século XXI, a China consolidou-se como líder.

Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos tiveram forte papel de fomentar a polarização política que ocorria abaixo do rio Grande, mediante apoio político e financeiro a agrupamentos políticos, tais como a “Ação Democrática Parlamentar, financiada pelo Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), uma associação que obteve recursos da Agência Central de Inteligência americana – a CIA” (FAUSTO, 2007: 452). A necessidade de proteger interesses estadunidenses justificou intervenções diretas e indiretas. Entre esses interesses, havia o geopolítico, contra o “perigo comunista”; o econômico, proteção de investidores norte-americanos na América Latina e exportação de armamentos.

Contrastando com a política regional brasileira, certas ações dos Estados Unidos na América do Sul mostraram-se destrutivas, causadoras de instabilidade e violência. Buzan e Weaver (2003: 319), ao avaliarem o papel dos Estados Unidos como “*stabiliser and/or threat*”, enfatizam sua presença como potencial interventor e fonte de insegurança. A esse respeito, Elio Gaspari comenta:

Um levantamento do professor John Coatsworth, da Universidade Columbia, ensina que, entre 1898 e 1994, os Estados Unidos ajudaram a derrubar 41 governos latino-americanos. Um a cada 28 meses. As intervenções militares diretas foram 17 e nessa conta não entraram a fracassada invasão de Cuba, de 1961, e a deposição do presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide, em 1984⁶⁰.

Nesse sentido, S. P. Guimarães entende que “poder-se-ia argumentar que a América Latina, ao contrário do que se propala, é de fato a zona estratégica mais importante para os Estados Unidos” (1999: 99). Ainda maior prioridade os Estados Unidos conferem ao Caribe e à América Central, especialmente a Zona do Canal do Panamá, tanto que Haiti, Granada, Panamá e República Dominicana sofreram intervenções estadunidenses (GUIMARÃES, 1999: 100).

No pós-Guerra Fria e em meio a um processo de consolidação democrática, vieram à tona três desafios principais à América do Sul, um ideológico, um econômico e um político-estratégico. O desafio de base ideológica consistiu na necessidade premente de posicionar-se e reagir à hegemonia

⁶⁰ Elio Gaspari. “A volta da 4ª Frota é um ato arrogante”. Folha de São Paulo, 06/06/2008.

do pensamento neoliberal sobre economia-política. As reações sul-americanas foram diversas: de um lado, Carlos Menem (1989-1999) posicionou a Argentina como o mais aplicado seguidor do Consenso de Washington e das políticas macroeconômicas recomendadas pelo FMI, de outro lado, a tentativa de fazer algo semelhante na Venezuela chocou-se com forças opositoristas em 1992, e essa resistência culminou com a ascensão de um governo de esquerda em 1999. Colômbia e Peru estiveram mais próximos da posição argentina. Nos anos 1990, o Brasil transitou do paradigma neoliberal para o de “Estado logístico”, que já estava evidente no Chile (CERVO, 2008: 82-90). Esse último paradigma combina a ortodoxia subjacente à estabilidade econômica com o papel pró-ativo do Estado como indutor do desenvolvimento.

A globalização econômica é o segundo desafio, pois tornou crucial o posicionamento perante os processos de liberalização comercial e financeira. Contrastando com a década de 1990, a América do Sul do século XXI tende a tornar-se uma plataforma política sobre a qual Estados sul-americanos reforçam seu poder de barganha na agenda econômica, minimizando concessões e fortalecendo pleitos. O subcontinente adotava postura aberta e crente na reciprocidade da liberalização comercial – mediante acordos com os Estados Unidos e a UE –, mas transitou para posicionamento que desconfia e questiona da intenção de países ricos abrirem seus mercados e concordarem com acordos pautados na reciprocidade de ganhos. As negociações Mercosul-UE pararam no tema da agricultura, que posteriormente complicaria a Rodada Doha da OMC (2001-). Em 2003, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, como parte do G-20, conseguiram travar uma negociação na OMC que não tendia a beneficiá-los. O processo de negociação da ALCA foi suspenso em 2005. Esse período coincide com o processo de criação de uma zona de livre comércio na América do Sul. Atualmente, ocorre acelerada institucionalização da integração regional, tanto a do Mercosul, quanto a de alcance subcontinental.

O terceiro desafio diz respeito à incerteza acerca do propósito do sistema hemisférico de gestão da agenda de segurança. O TIAR, principal mecanismo de segurança coletiva do hemisfério desde 1947, perdeu legitimidade e propósito, desde a Guerra das Malvinas. O fim da Guerra Fria implicou o desaparecimento do principal “inimigo” contra a qual se voltava o TIAR: a ameaça soviética. Com efeito, desde então, o sistema interamericano OEA-TIAR mostrou-se incapaz de gerir contenciosos entre seus próprios membros, para o que apontam os casos da Guerra do Alto Cenepa (Equador-Peru, 1995); a harmonizar de posições em torno do Plano Colômbia, que tem gerado, desde sua criação, tensões entre Estados Unidos, Colômbia e os vizinhos deste país; conciliar as partes de crises domésticas na Bolívia, entre 2003 e 2008; e solucionar a escalada de tensões entre Colômbia e Equador, em 2008. O distanciamento dos norte-americanos diante desses temas abriu espaço para a UNASUL, que tornou-se foro privilegiado para a discussão de tais problemas.

No contexto pós-11 de setembro de 2001, ações promovidas pelos Estados Unidos contribuíram para o gradual distanciamento de parceiros tradicionais desse país, bem como para a coesão sul-americana. O ataque da *Coalition of the Willing* contra o Iraque fundamentou-se na retórica da “doutrina Bush” de *preemptive attack* unilateral, sob a qual ações imperativas para a

segurança estadunidense prescindiriam do aval das Nações Unidas. A Alemanha, onde se encontra uma das maiores bases militares ultramarinas estadunidenses, foi contrária à guerra contra o Iraque. A Espanha, parte daquela coalizão, retirou suas tropas do Iraque logo após a eleição do governo Zapatero. O partido que há 50 anos governava o Japão caiu e o novo governo, a partir de em 2008, tem privilegiado postura mais autônoma em relação aos Estados Unidos.

Concomitante ao distanciamento perante parceiros tradicionais, algumas ações estadunidenses na América do Sul contribuíram para a coesão de parte do subcontinente na agenda da segurança. Em primeiro lugar, a abordagem norte-americana contrastou fortemente com a da maioria dos sul-americanos. Os Estados Unidos tentaram reativar o sistema de segurança hemisférico em 2003, interessado em alinhar, por meio da OEA, o hemisfério sob um só conceito de terrorismo. G. Chillier e L. Freeman (2005) perceberam que “a ‘guerra contra o terrorismo’ lançada pelos Estados Unidos, promove uma definição expansiva e nebulosa do terrorismo, aumentando a responsabilidade das forças militares para combater o terrorismo em qualquer forma que esse se expresse”. A América do Sul, salvo a Colômbia, é contra a militarização do tema.

Em segundo lugar, os Estados Unidos demonstraram mais uma vez, agora em pleno século XXI, desrespeito ao princípio da não-intervenção em assuntos domésticos, elemento caro da diplomacia sul-americana. Pouco depois do início da negociação da Carta Democrática Interamericana, houve a tentativa de golpe na Venezuela. O golpe de 2002, contra Hugo Chávez, fora apoiado pelos estadunidenses,⁶¹ os quais têm mantido a retórica de “demonizar” seus inimigos, *status* conferido à Venezuela, assim como a Cuba e ao Irã.

Finalmente, os Estados Unidos, sem consultar previamente o Brasil e outros sul-americanos, reativaram, em 2008, a IV Frota da Marinha dos Estados Unidos, que funcionou entre 1943 e 1950. Atuando no Caribe, na América Central e no Atlântico Sul, seu objetivo explícito é combater o narcotráfico e participar de interações e treinamento bilateral e multinacional. A preocupação dos sul-americanos não deriva do fato isolado, mas de uma seqüência de fatos: a radicalização do antiamericanismo pós-golpe da Venezuela e a aproximação deste com o Irã e a Rússia; o florescimento da integração sob a ALBA, foco de antiamericanismo; o descobrimento e a exploração das maiores reservas de petróleo descobertas no século, o “pré-sal”, situado ao longo do litoral brasileiro⁶²; e a proposta brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, a qual foi lançada em abril de 2008, mesmo mês de criação da IV Frota.

Esse tema remete à idéia de Guimarães (1999: 101) acerca da estratégia militar estadunidense para a América Latina. Essa estratégia veria a região como zona de influência militar exclusiva, influência por meio do pensamento estratégico militar e acordos de vendas de armamentos. Buscar-se-ia também acesso preferencial a matérias-primas estratégicas da região. É de seu interesse também evitar conflitos armados entre Estados latino-americanos, pois afetariam

⁶¹ Ver France Press. “1k Carter cita papel dos EUA em golpe frustrado de 2002”. Folha de São Paulo. 21/09/2009. Jimmy Carter disse ser legítima a reclamação de Chávez contra os Estados Unidos.

⁶² O presidente Lula manifestou essa preocupação. Ver “Lula reage ao envio da 4ª Frota dos EUA”. O Globo, 02/07/2008.

seus interesses econômicos e atrairiam a possibilidade de intervenção de Estados de fora do hemisfério.

Na década de 1990, a influência na América Latina foi ferozmente disputada pelos Estados Unidos e pela UE, mediante acordos comerciais e fluxos de investimentos. Presume-se que o fortalecimento de relações econômicas historicamente mostrou-se importante instrumento de poder, pois está associada ao incremento de relações político-estratégicas, as quais incluem alianças militares e comércio de armas, por exemplo. Europeus, como os norte-americanos, aportaram vultosos investimentos na região e mantiveram sua importância na pauta comercial das economias sul-americanas. Ao passo que os Estados Unidos propuseram aprofundar relações econômicas sob a ALCA, a Europa estabeleceu com Mercosul negociações interregionais. Contrastando com o fracasso dos europeus, os Estados Unidos conseguiram praticamente monopolizar o comércio exterior do México, bem como aumentar a dependência de centro-americanos e caribenhos, fragmentando decisivamente o conceito de América Latina.

Nesse contexto, a América do Sul começa a ser constituída e, a partir do século XXI, mostra que a disputa de potências exógenas pelo subcontinente tende a ofuscar-se pelo aumento da coesão política e da integração das nações sul-americanas. Ambas as propostas comerciais estadunidense e europeia ficaram atrás da constituição de uma zona de livre-comércio na América do Sul. O avanço da integração física e financeira tende a reforçar não apenas vínculos comerciais, mas também político-militares. Daí deriva a possibilidade de o subcontinente aumentar ganhar papel de ator emergente na política internacional contemporânea. “A história está dando uma oportunidade real para a América do Sul resgatar sua identidade” (DINIZ, 2005: 70).

A crise econômica estadunidense, no biênio 2008-2009, tende a unir ainda mais a América do Sul em torno de um projeto comum. Os sul-americanos atentaram ao risco de atrelar suas economias demasiadamente aos Estados Unidos, como demonstrou o caso do México. Desse modo, os países do subcontinente tem optado pragmaticamente pela diversificação de parceiros comerciais, apostando na cooperação Sul-Sul, bem como na integração regional.

Os países sul-americanos estão envolvidos nos mais diversos temas da agenda global, mesmo que não tenham se esforçado para tanto, ou que não queiram se posicionar a respeito das questões que recaem sobre seus Estados. Ainda que relutem em aderirem a grupos ou a se posicionarem claramente sobre as chamadas novas agendas, os sul-americanos não serão apenas impelidos a se pronunciarem perante a comunidade internacional, mas também serão afetados. A forma como esses países serão afetados dependerá do modo como abordarão esses problemas. Na agenda comercial, foi notável o resultado da coesão do subcontinente sob o G-20 na defesa de seus interesses na OMC. Na agenda ambiental, a pressão pelo gerenciamento sustentável da Amazônia tem impelido os países da região a comporem posições, a partir da OTCA e da UNASUL, antes das conferências das partes da Convenção sobre Mudanças Climáticas.

Peculiaridades da América do Sul indicam os benefícios que a integração poderia gerar para os sul-americanos. Seus mercados domésticos são insuficientes, como consumidor e supridor de

insumos exigidos pelo desenvolvimento econômico. Ao contrário dos Estados Unidos, cujo mercado interno foi capaz de fornecer condições para que empresas locais alcançassem competitividade global, economias sul-americanas precisam de um mercado regional para tanto. Nenhum Estado sul-americano aglutina tanto poder político, militar e econômico quanto como UE, China, Índia e Rússia. Porém, ao contrário das regiões destes três países, a América do Sul é relativamente pacífica e apresenta afinidades históricas, econômicas e culturais importantes. Por isso, há condições na região para que constitua a plataforma política que potencializa a inserção internacional de cada país sul-americano.

2.4 Considerações finais

A integração sul-americana não evoluiu de modo orgânico e coeso. Cada relação inter-estatal evoluiu de modo distinto. Por exemplo, a fase de integração entre Argentina e Brasil (da década de 1980) não coincide com a integração do Brasil com o Chile (nos anos 1990) ou com a Venezuela (no século XXI). Por isso, torna-se difícil elaborar uma periodização. É preciso captar peculiaridades de cada relação bilateral. É possível, contudo, identificar linhas gerais da integração sul-americana, de acordo com sinais de distância, aproximação, integração e institucionalização.

Não obstante o costume da literatura de marginalizar iniciativas de integração antes de 1960, há importantes dinâmicas antecedentes da integração do subcontinente. Entre 1945 e 1960, ocorre o primeiro momento da integração, cujos fundamentos concentram-se nos campos do pensamento latino-americano. De um modo geral, predominou a distância política e econômica entre os países sul-americanos. A integração era um objetivo questionado ou mesmo inviável, como na recusa brasileira à proposta de Perón nos anos 1950 e a rejeição Argentina à proposta brasileira do início dos anos 1960. A aproximação política era tímida. A densidade institucional era baixa.

No período de 1960 a 1980, predominou a abordagem comercial-desenvolvimentista ineficaz da ALALC. Também era marcante o interesse nas relações com os Estados Unidos mediante instituições hemisféricas criadas no pós-Segunda Guerra, as quais ainda mostravam força. Essas constituíam o principal foro de diálogo dos próprios latino-americanos. A identidade internacional do Brasil hesitava entre o pan-americanismo hemisférico e o conceito de América Latina.

Nos anos 1980, a integração latino-americana passa a ser um objetivo buscado, bem como a superação de dinâmicas de rivalidade comuns até então. Com abordagem comercial-desenvolvimentista, ALADI provê mecanismos eficazes para aumentar o fluxo regional de comércio. Percebe-se deterioração do sistema hemisférico de segurança coletiva, com a Guerra das Malvinas e o intervencionismo estadunidense na América Central.

O período inaugurado pela crise da dívida não é meramente uma “década perdida” para as economias sul-americanas, pois se constituem alicerces para o aprofundamento da integração sul-americana. O maior fenômeno da agenda sul-americana de segurança foi a distensão e a integração no Cone Sul. À medida que se percebeu um abismo nas relações com os Estados Unidos, a América Latina foi palco de importantes iniciativas para o aumento de sua coesão pela via da coordenação política, da cooperação e do comércio. Em que pese o fracasso da tentativa de coordenar posições

em negociações acerca da dívida externa, obteve-se sucesso em coordenar a solução de crises político-militares mediante os membros do GRIO. Para além da agenda estratégica, estreitaram-se laços comerciais sob a ALADI. No Cone Sul, houve distensão estratégica e construção de confiança mútua, bem como aumento da cooperação econômica.

Nos anos 1990, a integração consolida-se com contornos sub-regionais. Aumenta a coordenação política sul-americana com vistas a negociar com os Estados Unidos e a UE na agenda comercial. A densidade institucional do Mercosul consolida-se, tendo como símbolo sua personalidade jurídica internacional. Predomina a abordagem comercial do regionalismo aberto. Esse bloco sub-regional alcança prioridade próxima à das relações com os Estados Unidos, do ponto de vista dos países membros.

A integração amplia-se para o nível subcontinental nos anos 1990. O Brasil desenvolve sua identidade internacional sul-americana e aprofunda laços políticos com países amazônicos pela criação da OTCA (1995). O Mercosul aumenta vínculos com a Bolívia e o Chile, bem como negocia integração com a CAN.

A construção da América do Sul, como um novo bloco regional no mundo, foi certamente um dos eventos mais importantes das relações internacionais do hemisfério americano no século XXI. O atual processo de consolidação da América do Sul ocorre aceleradamente e evidencia predomínio de abordagem institucionalista e multitemática. O projeto sul-americano contempla integração social, física e econômica. Também merecem destaque a coordenação política interregional e o incipiente foro para temas estratégico-militares.

CAPÍTULO 3 – A CONSTRUÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

3.1 Américas, América Latina, América do Sul

Ao longo da história do hemisfério americano, conviveram três projetos de integração, basicamente, que predominaram em tempos distintos. O primeiro deles deriva da doutrina Monroe: seu marco inicial é a primeira Conferência Pan-Americana de que o Brasil e os Estados Unidos participaram, de 1889; concebe que o hemisfério (o Novo Mundo) é regido por dinâmicas de relações internacionais distintas daquelas predominantes no Velho Continente; entende que os Estados Unidos seriam o líder natural da região; enfatiza a segurança – inicialmente, contra a ameaça européia de recolonização, na Guerra Fria, em prol de um sistema hemisférico de segurança coletiva, e, nos anos 1990, por uma área de livre-comércio.

O segundo projeto é o de cunho latino-americano. Inicialmente, Simón Bolívar propunha a união política de novas repúblicas hispano-americanas. Em seguida, franceses cunharam o conceito de América Latina, região ligada por laços culturais e lingüísticos. De um modo geral, os latino-americanos prezam por relações internacionais horizontais, de caráter multilateral, sem ingerências, sem um líder. No século XX, o subdesenvolvimento tornar-se-ia elemento identitário capaz de embasar interesses e iniciativas comuns, como as conseguintes à criação da CEPAL: ALALC, ALADI e SELA. Nos anos 1980, contexto de tensão com os Estados Unidos e de crise econômica criou-se o Grupo do Rio (GRIO) e tentou-se negociar conjuntamente a dívida externa em Cartagena. O sucesso e a perenidade do GRIO foi decorrente de sua ação decisiva para estabilizar a América Central e o Caribe. Por outro lado, o que se vislumbrou em Cartagena tornou-se um fracasso, fragmentando o espaço latino-americano.

O terceiro projeto de integração regional implica a singularização da América do Sul. “Historicamente, a identidade sul-americana esteve diluída no conceito um tanto impreciso e vago de América Latina” (DINIZ, 2005: 68). Há um substrato histórico-cultural claro sobre o qual se assenta a “sul-americanidade”, mas esta seria parte de um todo: uma sub-região latino-americana. Há uma integração cultural na América Latina: suas línguas, sua matriz populacional, sua religião, etc (Darcy Ribeiro *apud* Diniz, 2005: 72). Naturalmente, esses mesmos elementos alicerçam tanto a idéia de América Latina quanto a de América do Sul. Contudo, há nesta região elementos adicionais que a singularizam da América Latina: processos de integração física, econômica, político-institucional e estratégica claramente associados ao território abaixo do canal do Panamá.

Regiões, por serem socialmente construídas, são politicamente contestáveis, dessa idéia, o conceito de América do Sul ganha força e capacidade para sobrepujar outras formas de regionalização. Um dos maiores obstáculos para a concretização de um espaço econômico sul-americano diferenciado e integrado é a atração exercida pelos Estados Unidos. Cabe lembrar que a definição de América Latina perdeu funcionalidade, especialmente após a adesão do México ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), em 1994 (PRAZERES, 2005: 36). Analogamente, a idéia de América do Sul seria enfraquecida se algum país da região firmasse acordo

de livre comércio com os Estados Unidos. Ao longo dos anos 1990, o NAFTA exerceu grande atração sobre Argentina, Chile e Colômbia (Mauro Oiticica Laviola *apud* PRAZERES, 2005: 40). Desde 1994, forças domésticas pressionaram o governo colombiano a aderir à ALCA, visando à segurança jurídica, estimular investimentos estrangeiros e aumentar exportações para os Estados Unidos, embora 80% da pauta de exportações do país para os Estados Unidos sejam de produtos primários (RAMÍREZ, 2004: 218). Ramírez (2004: 210) argumenta que as relações Colômbia-Venezuela poderiam ser negativamente afetadas pelo processo contemporâneo de bilateralização das relações da Colômbia com os Estados Unidos e da Venezuela com o Brasil.

Há controvérsias sobre a relação entre o projeto da Iniciativa para as Américas (1990) e o lançamento do projeto da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) (PRAZERES, 2005: 40-41). A ALCSA aparentou ser um projeto geopolítico brasileiro em reação a proposta norte-americana. Essa impressão adveio especialmente da Argentina, pelo fato de não ter sido consultada antes do lançamento da iniciativa brasileira, que acabou não prosperando (BERNAL-MEZA, 2007). A ALCSA teria tido caráter meramente comercial, de acordo com Vaz (2002: 212) e Rubens Barbosa (*apud* PRAZERES, 2005: 39). No entanto, é plausível pensar que havia, em meados da década, intenção de que as sub-regiões sul-americanas coordenassem posições com vistas a fortalecerem sua posição negociadora (PRAZERES, 2005: 41). De qualquer modo, Washington conseguiu aos poucos neutralizar a iniciativa sul-americana do Brasil, segundo Ferreira e Cepik (*apud* PRAZERES, 2005: 41).

3.2 As múltiplas dimensões da América do Sul

Algumas condições básicas para a construção da América do Sul remontam à década de 1990, mas esse processo acelerou-se na primeira década do século XXI. Essa aceleração ocorreu, em parte, devido à ascensão de governos de esquerda na região Argentina (2003), Bolívia (2006), Brasil (2003), Chile (2006), Equador (2007), Paraguai (2008), Peru (2006), Uruguai (2005) e Venezuela (1999). A convergência em torno da prioridade da integração regional contrastou com a conjuntura da década de 1990, em que predominaram governos mais próximos de Washington e do Consenso de Washington. Assim, criaram-se e fortaleceram-se instituições de alcance sul-americano, as quais reforçaram o conceito de América do Sul.

De um modo geral, há importantes indícios de que a América do Sul pode ser considerada uma região singularizada no contexto mundial, não necessariamente associada ao hemisfério e nem à América Latina. Isso fica evidente quando se analisam as dimensões ideológica, histórico-política, da integração econômica e física, sociocultural e estratégica. A esses aspectos, somam-se elementos adicionais, tais como o institucional – papel do Mercosul – e o identitário – o papel do Brasil.

Dimensão ideológica

O compartilhamento de certos valores básicos confere organicidade ao subcontinente. A nova agenda interamericana dos anos 1990 incluiu Direitos Humanos, democracia e segurança coletiva, idéias que nunca haviam sido tão defendidas pelo conjunto dos países do hemisfério (HIRST, 1996:

25). A Argentina e o Brasil estavam entre os grandes países mais relutantes nesses temas. Contudo, nesse período, aderiram plenamente aos sistemas global e interamericano de proteção de Direitos Humanos, ao qual a maioria do subcontinente já havia aderido. A defesa da democracia mostrou-se um importante alicerce da integração sul-americana: a cláusula democrática contida no Protocolo de Ushuaia (1998), do Mercosul (com Bolívia e Chile), foi fundamental para consolidar a democracia paraguaia nas crises de 1996 e 2000. Argentina e Brasil aderiram aos regimes de não-proliferação, ao ratificarem o TNP em 1998. Ambos passaram a engajar-se fortemente em operações de paz das Nações Unidas. Atualmente, todos os países da América do Sul, exceto a Guiana, participam da Convenção de Armas Biológicas e Tóxicas, bem como da Convenção de Armas Químicas. O subcontinente, exceto o Suriname, assinou o Estatuto de Roma, criador do Tribunal Penal Internacional. A convergência em torno desses valores mostrou-se crucial para viabilizar convergência, coordenação e cooperação em outras agendas.

Uma outra condição básica é a convergência política de líderes locais em torno da consolidação da América do Sul como ente na política internacional. Nesse sentido, Cerro (2008: 203) apontara que a maior dificuldade de construir uma América do Sul é o fato de haverem duas: uma liberal e primária, que tende a associar-se aos Estados Unidos mediante tratados de livre comércio, composta por Chile, Colômbia e Equador; outra industrial e desenvolvimentista, mais favorável à integração, enquadrando Argentina, Brasil e Venezuela. Notavelmente, essa clivagem foi superada a partir da eleição de Correa (2007-), no Equador, e da política de Bachelet (2006-), no Chile. Embora Chile e Colômbia continuem favoráveis a um acordo com os Estados Unidos, demonstraram forte apoio à integração sul-americana. A Colômbia tem reforçado, recentemente, a coesão do subcontinente, por meio de sua aproximação com o Brasil, sua adesão à UNASUL e mesmo ao Conselho de Defesa Sul-Americano, embora colombianos ainda almejem um acordo comercial com os Estados Unidos.

Dimensão histórico-política

Já é possível falar em uma “História da América do Sul”, não mais como ficção geográfica, mas como ente político relevante nas relações internacionais. A grande convergência política em torno do projeto sul-americano de integração, iniciado em 2000, implicou acelerado fortalecimento de coordenação política e institucionalização. Tem ocorrido, desde 2000, o que S. P. Guimarães considera fundamental para a consolidação da integração sul-americana: o fortalecimento do eixo Argentina-Brasil alicerça o Mercosul, este, ao expandir-se e aprofundar-se, constituiria o núcleo do subcontinente. A isso, H. Jaguaribe adiciona a necessidade do fortalecimento dos vínculos CAN-Mercosul. Nesse sentido, o Mercosul mostrou-se indutor de estabilidade e desenvolvimento econômicos, bem como promotor de valores democráticos e relações pacíficas na América do Sul (DINIZ, 2005: 92).

A I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília, no ano 2000, é emblemática, porquanto traduziu o fortalecimento da concepção da América do Sul como ente distinto da América Latina e do conjunto das Américas. A reunião lançou a Iniciativa para a Integração da

Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A IIRSA justificou, em parte, a exclusão do México na primeira reunião subcontinental de cúpula: projetos de infra-estrutura seriam financeiramente inviáveis se adotassem o conceito de América Latina, haja vista os já imensos eixos de integração de alcance sul-americano. Ademais, a integração física simboliza compromisso permanente de reforço da regionalização sob o conceito de América do Sul.

“A concepção de região presente na idéia de integração física é distinta da do regionalismo aberto, de natureza comercial, na medida em que faz uso de um conceito de espaço de fluxos, não territoriais, que informa o modelo da integração comercial [...] a integração física cria um vínculo mais permanente entre as nações e, portanto, mais custoso de ser rompido” (LIMA, 2007: 23-24).

Em contexto de auge da crise argentina e de mudanças políticas na América do Sul, a Cúpula de Guayaquil (2002) teve resultados limitados. Contudo, em conjuntura regional mais favorável, na III Reunião de Presidentes da América do Sul, em Cuzco (2004), ampliou-se o escopo do projeto sul-americano. Criou-se a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), sob quatro pilares: livre-comércio, concertação política, integração física e integração energética. O chanceler peruano Manuel Rodríguez Cuadros (*apud* PRAZERES, 2005: 47) demonstrou entusiasmo com a particularidade da CASA: “*quiere incluir la integración cultural, energética, y vial, entre otras*”.

Nos anos iniciais da CASA, emergiram sérios desafios. A baixa institucionalização da CASA tornava-a “excessivamente [dependente] das contingências políticas, dos acertos de alto nível e da intervenção dos líderes [...] De fato, um dos grandes desafios no desenho de modelos integracionistas está justamente em definir o ponto-ótimo na combinação entre a flexibilidade e a ambição” (PRAZERES, 2005: 51-52). Além disso, o projeto foi percebido por membros do Mercosul como eminentemente brasileiro. Essa percepção teria sido demonstrada pela ausência de presidentes argentino, paraguaio e uruguaio (BERNAL-MEZA, 2008). O motivo teria sido a falta de consulta prévia acerca da iniciativa, bem como da associação do protagonismo brasileiro à tentativa do país de mostrar-se representante legítimo da região, o que reforçaria seu pleito a um assento permanente no Conselho de Segurança.

A evolução político-institucional da integração sul-americana acelerou-se nos últimos anos. Em Brasília (2005), criou-se a Secretaria *pro tempore* da CASA. Em 2007, ocorreu a I Cúpula Energética da América do Sul, ocasião em que se discutem mega-projetos de gasodutos e cooperação produtiva. A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) é criada e institucionalizada na reunião de Brasília, de 2008, com propostas mais ambiciosas do que as da CASA, que deixa de existir. No fim desse ano, uma grande reunião no Brasil colocou em evidência alguns dos principais esquemas de coordenação política da América Latina: a Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC). A CALC é a primeira reunião a incluir todos os países latino-americanos sem a presença dos Estados Unidos. O GRIO, o Mercosul e a UNASUL reuniram-se paralelamente à Cúpula. Nessa ocasião, a UNASUL aprovou a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano⁶³.

⁶³ Na II Cúpula da Unidade Latino-Americana e Caribenha, decidiu-se constituir a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, como foro unificado que preserve o GRIO e a CALC.

“Meta almejada há quase dois séculos, a integração da América do Sul adquire agora contornos bem definidos”, segundo o chanceler brasileiro (AMORIM, 2007). Essa idéia tem sido politicamente reforçada. No plano regional, reuniões anuais de presidentes sul-americanos e, semestrais, de chanceleres, consolidaram-se nos primeiros anos do século XXI. Externamente, relações interregionais têm reforçado a identidade internacional e a coesão interna da União de Nações Sul-Americanas (TAUNAY FILHO, 2008: 26). Como importante ente político nas relações internacionais, a UNASUL promoveu diálogo político, acordos comerciais e cooperação em diversas agendas, a partir de uma abordagem interregional. Negociações ocorrem no âmbito da Cúpula América do Sul-Países Árabes (Cúpula ASPA), desde 2005, e da Cúpula África-América do Sul (Cúpula AFRAS), desde 2006. Essas cúpulas significam legitimação do bloco sul-americano como um ator no meio internacional.

Percebeu-se que a coordenação política entre líderes de Estados vizinhos e diversas formas de cooperação institucionalizada entre eles são a melhor forma de gerir oportunidades e desafios decorrentes da proximidade geográfica. Essa idéia esteve subjacente à criação da UNASUL, em maio de 2008. Com efeito, a necessidade dessa instituição foi imediatamente comprovada. Seus primeiros desafios foram os seguintes: conciliar Colômbia e Equador após ataque daquele país a acampamento das FARC em território equatoriano⁶⁴; mediar, em setembro desse ano, o grave conflito político boliviano, em que um movimento sectarista se fortalecia⁶⁵; em 2009, um dos temas prioritários na UNASUL foi a discussão acerca de garantias colombianas-estadunidenses em relação à instalação de bases militares norte-americanas em território colombiano. Assim, a UNASUL tornou-se rapidamente foro privilegiado de diálogo político e de solução de controvérsias na América do Sul.

Na atual fase da integração do subcontinente evidencia o acelerado fortalecimento institucional da UNASUL. Conforme seu Tratado Constitutivo, a organização afirma sua personalidade jurídica internacional. Além do Conselho Energético da América do Sul, a UNASUL conta hoje com o Conselho de Defesa Sul-Americano, o Conselho de Saúde Sul-Americano e o Conselho de Infra-Estrutura (para gerenciar a IIRSA). A criação de órgãos cada vez mais especializados nos mais diversos temas no interior de um projeto de integração é forte indício de institucionalização.

Em suma, o subcontinente, em cerca de uma década, gerou não apenas o costume de realizar reuniões presidenciais anuais e um conjunto multitemático de instituições, mas também uma história própria – diferente da interamericana e da latino-americana. Criou-se uma organização internacional capaz de representar Estados sul-americanos como bloco, a UNASUL. E mais recente marco da institucionalização das relações regionais é a criação do Banco do Sul, em 2009, que reforçará relações econômicas sul-americanas.

⁶⁴ Folha de São Paulo. “Lula tenta conter tensão diplomática na região”. 24/05/2008.

⁶⁵ Folha de São Paulo, Clóvis Rossi. “Morales aceita que UNASUL seja mediadora na Bolívia”. 16/09/2009.

Dimensão da integração econômica e física

A agenda econômica tem reforçado a unidade da América do Sul, houve importantes avanços na integração comercial, física, financeira, produtiva e monetária. Os acordos de complementação econômica (ACEs) da ALADI foram fundamentais para integração sul-americana, pois sob esse alicerce, em 1998, iniciaram-se negociações para um acordo de livre-comércio CAN-Mercosul. Fez-se o acordo em 2004, que previa livre-circulação de mercadorias entre os blocos em até 15 anos (PRAZERES, 2005: 44). A expansão do Mercosul, mediante ACEs, também contribuiu para incrementar relações econômicas no subcontinente: Bolívia e Chile tornaram-se membros associados do bloco em 1996. Entre 1997 e 2004, o comércio intra-ALADI cresceu mais do que o comércio dos membros com terceiros; em 2004, 69,3% do comércio intra-regional eram cobertos por ACEs (PRAZERES, 2006: 32-33). Em 2004, na III Reunião de Cúpula da América do Sul, reiterou-se o compromisso do Mercosul, da CAN, do Chile, do Suriname e da Guiana em relação à meta de liberalização comercial. Segundo a própria Secretaria Geral da ALADI (*apud* PRAZERES, 2005: 46) – , a declaração de 2004 servia ao propósito de “multilateralizar” o alcance dos ACEs.

O processo de aproximação CAN-Mercosul, iniciado em 1996 foi gradual e problemático. Inicialmente, houve negociações envolvendo cada país, individualmente. Na segunda metade dos anos 1990, a Bolívia tornou-se membro associado, assim como o Chile, quando a Venezuela iniciava conversas nesse sentido. Desavenças no Mercosul, em 1999 – a partir da crise cambial do Brasil –, suspenderam a recém acordada negociação inter-bloco com a CAN. O Brasil e a Argentina negociaram acordos bilaterais com andinos. No início de 2005, entrou em vigor o ACE-59, CAN-Mercosul (Colômbia, Equador e Venezuela). A Protocolização do ACE-58, Mercosul-Peru, completa a liberalização comercial CAN-Mercosul. Como atesta Celso Amorim (2007), acordos firmados desde 2003, “na prática, criaram uma área de livre comércio na América do Sul”.

O peso da América do Sul no comércio exterior das economias da região é significativo. No ano de 2004, o peso da América do Sul no total de importações do Brasil, da Colômbia e do Chile é de menos de 40%; enquanto a região fornece 40% ou mais das importações dos demais países sul-americanos. Mais de 30% das exportações da Argentina, da Bolívia, do Paraguai e do Uruguai dirigem-se à região; nos demais países esse número é de 20% ou menos⁶⁶.

Esses números apontam para uma importante integração comercial, mas menor que em outras regiões: L. F. S. Reis (2007: 75) observa que o comércio intra-regional na Ásia era de 50% do comércio total dos países asiáticos, em 2003, apesar de um menor número de acordos de integração, comparativamente à América do Sul. O peso do comércio intraregional no Mercosul e na CAN é muito menor que na UE e no NAFTA (COUTO, 2009: 103). Não se pode ignorar, contudo, que a comparação da integração comercial na América do Sul com aquela em outras regiões gera resultados distorcidos, já que as sete maiores economias do mundo encontram-se justamente na América do Norte, na Ásia e na Europa, onde há importantes países desenvolvidos. Além disso, grandes exportadores de *commodities* “inflam” os fluxos comerciais de países como o Chile (principal

⁶⁶ COUTO, 2009: 99-100.

minerador de cobre no mundo) e a Venezuela (sexto maior exportador de petróleo do mundo). Portanto, tendo em vista o fato de a maior economia da América do Sul ser um país em desenvolvimento e que se trata de uma região de renda média, o comércio intrarregional é bastante elevado.

A integração física implica iniciativas para interligar a infra-estrutura viária e energética sul-americana. O tema ganhou força no século XXI, com a implementação da IIRSA, fruto da Cúpula de Brasília, de 2000. O valor simbólico desse projeto merece destaque: pela primeira vez na região, concebe-se um planejamento territorial unificado⁶⁷, fruto de uma convergência de interesses e de prioridades de cada Estado sul-americano.

A Iniciativa acelera o aprofundamento do processo de integração física regional. Inicialmente, incluía 335 projetos, US\$ 37,4 bilhões e privilegiaria o setor de transportes – 289 projetos, US\$ 17,37 bilhões – e o setor de energia – 100 projetos, US\$ 20,04 bilhões. Somam-se também 6 projetos de telecomunicações. A IIRSA pautou-se por modelo de planejamento baseado em eixos de desenvolvimento. Dos 31 projetos prioritários de 2005, 2 foram concluídos, 19 encontram-se em execução e 10 em preparação, até o ano de 2008⁶⁸. A carteira da IIRSA foi ampliada recentemente, totalizando 514 projetos.

Para viabilizar os projetos da IIRSA, utilizaram-se preponderantemente capitais públicos sul-americanos. Isso foi necessário porque a América do Sul não conta com a força do setor privado, ao contrário do que ocorreu na UE (REIS, 2007: 78-79), por exemplo. Atualmente, instituições como o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) possuem papel central. O BID tem participação muito limitada.

Na Declaração de Ayacucho (2004), assinada no dia seguinte à de Cuzco, decidiu-se pelo apoio consensual à IIRSA, à conseguinte “Agenda de Implementação Consensual 2005-2010”. Entre os documentos que circularam na I Reunião de Chefes de Estado da CASA (Brasília, 2005) a Declaração sobre a Integração na Área de Infra-Estrutura se propôs aceleração do processo de execução dos projetos prioritários para a integração sul-americana nas áreas de infra-estrutura, de transporte e de comunicações. A Secretaria Pro Tempore solicitou que organismos financeiros regionais, com bancos e instituições nacionais de desenvolvimento, identifiquem mecanismos financeiros inovadores de modo a financiar a Carteira Estratégica de Projetos IIRSA. Dos 31 projetos prioritários selecionados em 2004, apenas oito encontravam-se, em 2007, fora do cronograma original proposto (COUTO, 2009: 76).

A integração financeira tem avançado, tendo à frente fluxos de investimentos diretos, financiamentos recíprocos e instituições financeiras e monetárias. A Corporação Andina de Fomento (CAF) tem liberado US\$ 36 bilhões por ano a inúmeros projetos em países associados (GARCÍA,

⁶⁷ O modelo de planejamento adotado foi inspirado no modelo brasileiro constante no Plano Plurianual Avança Brasil (1999-2003). Ambos concebem um planejamento em eixos de desenvolvimento onde se concentram investimentos e a partir de onde se expandem atividades econômicas decorrentes.

⁶⁸ Ver <http://www.iirsa.org>. Acesso: 08/11/2009.

2007: 55). Acionista desde 1996, o Brasil recebeu cerca de US\$ 24 bilhões entre 1996 e 2005 (GARCÍA, 2007: 56), o país tornou-se membro pleno da CAF e aumentou suas contribuições. Para financiar projetos de infra-estrutura, requisitaram-se mecanismos financeiros inovadores, o que incluiu um conjunto de alianças como a que envolveu o BNDES e a CAF, formalizada no Protocolo de Cooperação de 2002. Espera-se que os países do Mercosul se tornem membros plenos da CAF, o que poderia duplicar a capacidade de financiamento desse banco (GARCÍA, 2007: 67).

Entre 2001 e 2003, a Argentina – pilar econômico da América do Sul – passou por uma das piores crises econômicas de sua história. O papel de países sul-americanos foi fundamental para a reconstrução do eixo da integração regional, o que coaduna com a idéia da construção econômica da América do Sul. De um total de US\$ 21 bilhões investidos pelo Brasil na América do Sul entre 2001 e 2004, a Argentina absorveu US\$ 7,6 bilhões⁶⁹. A Venezuela promoveu expressiva cooperação financeira com a Argentina: segundo o Centro de Pesquisa de Instituições e Mercados da Argentina afirmou que a Venezuela é único país que empresta dinheiro à Argentina, desde o default de 2003;⁷⁰ entre 2005 e 2007, a Venezuela comprou mais de US\$ 5 bilhões em títulos da dívida Argentina;⁷¹ e entre 2006 e 2007, emitiram-se US\$ 2,5 bilhões em Bônus do Sul, que combina papéis de ambos os países⁷².

A institucionalização da integração financeira já começou. Em 2009, Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela criaram o Banco do Sul, cujo aporte inicial é de US\$ 20 bilhões, com vistas a financiar projetos de agricultura, energia e saúde⁷³. O Sistema de Comércio em Moeda Local (SML) está em funcionamento entre a Argentina e o Brasil: cada vez mais transações comerciais ocorrem via peso-real, sem intermediação do dólar. Estão em pauta propostas para aprofundar a integração financeira: a Venezuela propõe a criação do Sucre como moeda comum, ao menos entre os países membros da ALBA; o Brasil pretende expandir o SML antes de criar uma moeda comum que tenha o real como alicerce principal.⁷⁴ Com a Decisão 09/09 do Conselho do Mercado Comum, aprovou-se a ampliação do sistema mediante negociações bilaterais entre Estados-partes do bloco.

Dimensão sociocultural

A América do Sul focaliza hoje aspectos socioculturais da integração, ao contrário dos projetos ALALC, ALADI, ALCSA e ALCA. O alcance da integração proposto pelo projeto da UNASUL requer uma preocupação com esse tema. O conhecimento mútuo e o melhoramento das imagens recíprocas são fundamentais para o avanço do processo de integração, pois esses elementos

⁶⁹ Dados do Banco Central do Brasil.

⁷⁰ Folha de São Paulo, de Adriana Küchler. “Dívida externa Argentina aumenta e bate em 56% do PIB nacional”. 13/06/2008.

⁷¹ Folha de São Paulo. “Chávez nega que cobre caro por bônus comprado da Argentina”. 08/08/2007.

⁷² Valor On-Line. “Governo da Venezuela volta a ofertar Bônus do Sul”. Folha de São Paulo, 25/09/2009.

⁷³ Fábio Zanini. “1ª Criação do Banco do Sul é oficializada, com capital de US\$ 20bi”. Folha de São Paulo, 28/09/2009.

⁷⁴ As propostas foram veiculadas no Grupo de Integração Financeira da UNASUL. Ver Denise Chrispin Marin. “Banco do Sul fica para depois”. O Estado de São Paulo, 17/08/2009

norteiam a atuação de lideranças e partidos políticos, da imprensa e da opinião pública. O Conselho de Saúde Sul-Americano, da UNASUL, criado em 2008, tem o fito de criar programas de saúde comuns. Outros exemplos da agenda social são o projeto que institui meta de uma “América do Sul sem analfabetos” e a inspiração do Peru para projeto de bolsa-escola baseado no programa brasileiro.

A promoção de canais de comunicação de alcance sul-americano é uma forma de promover conhecimento e aceitação recíproca entre nações do subcontinente. De acordo com o Centro Internacional de Estudos Superiores de Comunicação (CIESPAL), em 1975, considerando 16 jornais latino-americanos em 14 países, “65% das informações internacionais publicadas tinham como referências e fontes apenas Estados Unidos e Europa; a América Latina representava 19,6% (DINIZ, 2005: 95). Isso motivou a criação da primeira agência de notícias da América Latina (LATIN), que teve vida efêmera, na conseguindo equilibrar o fluxo de informações centro-periferia. Com base em relatório da UNESCO sobre o assunto, Diniz (2005: 96-97) reitera o papel da mídia como agente difusor e legitimador da ideologia dominante, universalizando interesses, entretenimentos e padrões de consumo. A TV Brasil e a Telesur (financiada por Venezuela, Argentina, Uruguai e Cuba), criadas apenas no século XXI, indicam esforços para aumentar o fluxo de informação que parte da região, sobre esta e para o público regional. Essas iniciativas têm tentado superar visões superficiais e estereotipadas acerca de vizinhos, emitindo notícias, documentários e filmes acerca da América do Sul.

Outras ações de cunho sociocultural merecem destaque. Em 2002, os quatro membros plenos do Mercosul, juntamente com Bolívia e Chile, firmaram acordo estabelecendo liberdade de residência e trabalho para seus cidadãos (BERNAL-MEZA, 2008). Em 2006, na III Reunião de Chanceleres da CASA, assinou-se acordo para isenção de vistos e passaportes para turistas sul-americanos (COUTO, 2009:58). No campo educacional, digno de menção é o avolumado número de seminários e publicações sobre a América do Sul e suas nações. Cabe destaque para instituições como a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) – com sua recente Coleção América do Sul – e o Observatório Político Sul-Americano (OPSA). A recente implementação do ensino de espanhol nas escolas públicas brasileiras foi um passo imprescindível para aumentar o grau de interação e os fluxos acadêmicos e culturais com seus vizinhos. A partir de 2010, o espanhol será matéria obrigatória na rede de ensino médio do país. O Brasil propõe o estabelecimento de um fundo da UNASUL que promova atividades de cooperação científica e tecnológica na região. Desde 2001, o país tem levado a cabo o Prosul, programa do Ministério da Ciência e Tecnologia projetos de cooperação nesse âmbito, direcionando-lhe R\$ 2,8 milhões no ano de 2007 (COUTO, 2009: 80).

Dimensão estratégica

Estados sul-americanos fortaleceram, no âmbito da UNASUL, a singularidade das dinâmicas de segurança do subcontinente. Conforme Celso Amorim (*apud* DINIZ, 2005: 76), a identidade da América do Sul não se confunde com a norte-americana, dados os baixos gastos militares, a desnuclearização e “o fato de nenhum dos nossos países participarem de alianças militares de

compatibilidade duvidosa com as Nações Unidas”. Deve-se ter em mente que tanto a origem quanto a solução dos principais focos de securitização na América do Sul encontram-se na própria região: disputas territoriais e tensões inter-estatais são mais bem compreendidas e resolvidas mediante Estados e instituições do subcontinente. Pode-se dizer que TIAR não é mais compatível com uma agenda estritamente sul-americana (PINTO, ROCHA & SILVA, 2004: 210).

O recém criado Conselho de Defesa Sul-Americano reforça a organicidade do subcontinente no campo político estratégico. Trata-se de um marco no recente processo de fusão dos sub-complexos regionais de segurança andino-amazônico e do Cone Sul em um só CRS sul-americano. É também o início da construção de um mecanismo de defesa propriamente sul-americano, diferenciado do GRIO, da OEA e do TIAR. A solução para questões de segurança regional tendem a ocorrer primeiramente no Conselho, afastando a possibilidade interferências exógenas e a necessidade de recorrer à OEA ou à ONU. Espera-se que o Conselho também reforce a integração de indústrias de defesa e a coordenação política de Estados sul-americanos para temas de segurança global.

3.3 Mercosul: alicerce do modelo regional estruturalista da América do Sul

O avanço Mercosul está associado à formação da América do Sul, pois constitui o núcleo da integração subcontinental e, atualmente, vincula outros países sul-americanos como membros-associados. Dois exemplos: a iniciativa do Mercosul Cultural enquadra praticamente todos os países sul-americanos, e o Acordo Marco sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional⁷⁵, embora assinado no âmbito do Mercosul, em 2006, inclui também Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela⁷⁶. Esses países já são membros associados do bloco, vinculados por acordos de livre-comércio.

“O projeto do Mercosul teria sido constituir o núcleo de um futuro mercado comum, base de um Estado supranacional, como a UE, sobre o lastro geográfico da América do Sul” (BANDEIRA, 2006: 277). Nas palavras do chanceler brasileiro, o Brasil “privilegia uma América do Sul estável, próspera e unida, a começar pelo fortalecimento do Mercosul” (AMORIM, 2007).

Nesse sentido, não há antagonismo entre o processo de integração sub-regional e o subcontinental, pelo contrário: “a CASA constitui esforço complementar aos demais processos de integração regional (Mercosul, ALADI, CAN, etc.) e deverá contribuir, ademais, para o fortalecimento da unidade de toda a América Latina e o Caribe” (TAUNAY FILHO, 2008: 18). O Mercosul, de fato, alavancou a América do Sul (CERVO & BUENO, 2008: 485): “mesclam-se decisões mercosulinas com decisões sul-americanas, demonstrando a imbricação desejada dos dois processos de integração” (CERVO & BUENO, 2008: 513).

O bloco passou por três fases, conforme precisa análise de A. R. Hoffmann, M. Coutinho e R.

⁷⁵ Ver GMC EXT./P.DEC N° 16/06, cuja função é estabelecer definição comum de ameaças e promover a cooperação na área econômica.

⁷⁶ A Venezuela deixou a CAN em 2006. Só falta a aprovação do Paraguai para aquele país tornar-se membro-pleno do Mercosul.

Kfuri (2008). A primeira inicia-se com o Tratado de Assunção (1991), criador do Mercosul. Essa é comumente chamada de “fase de ouro”, apesar do predomínio de enfoque essencialmente comercialista. Houve notável avanço institucional, demonstrado pela constituição do Conselho do Mercado Comum (CMC) e do Grupo Mercado Comum (GMC), além de subgrupos de trabalho. Um ano após a institucionalização do sistema de solução de controvérsias, o Protocolo de Ouro Preto (1994) ampliou a estrutura institucional do bloco, criou instrumentos para a constituição da união aduaneira e conferiu personalidade jurídica internacional ao bloco. Verificou-se, contudo, pouco avanço no que diz respeito à incorporação de normas e à coordenação política na Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU). O comércio intra-regional cresceu quatro vezes entre 1991 e 1997, chegando a US\$ 41 bilhões, enquanto o comércio do bloco com o exterior aumentou duas vezes. O fluxo de turistas intra-bloco subiu de 2,8 milhões para 5 milhões nesse período⁷⁷.

A segunda fase do Mercosul (1998-2002) caracteriza-se por uma grave crise. Houve avanço em relação à incorporação de normas, sobretudo daquelas do período anterior; e à coordenação política, pois a coincidência dos votos dos Estados-partes chegou a 75% na AGNU, nesse período. Este fato associou-se à criação do Foro de Consulta e Concertação Política, em 1998. Apesar do maior número de controvérsias, evidenciou-se disposição em resolvê-las mediante o sistema de solução pacífica de controvérsias do Mercosul. O fluxo anual médio de turistas, que era de 3,9 milhões na primeira fase, aumentou para 5,4 milhões. Embora ambos o comércio extrabloco e o intrabloco tenham caído, o peso do Mercosul no comércio total de seus membros diminuiu. Ao perceber falhas na coordenação de políticas macroeconômicas e na crise de confiança no bloco vinculada à perda do fôlego do comércio intra-regional, implementou-se o “Relançamento do Mercosul” (2000). Criaram-se símbolos do Mercosul, como bandeira e emblema. O Protocolo de Olivos (2002) criou o Tribunal Permanente de Revisão (TPR), que reforçou o mecanismo de solução de controvérsias de 1993⁷⁸.

Essa fase do bloco evidenciou necessidade de coordenação macroeconômica, institucionalização e combate a assimetrias. Sócios menores promoviam “política pendular” entre o bloco e os Estados Unidos (PIMENTA DE FARIA, 2007). O aprofundamento do Mercosul esbarrou na ideologia neoliberal, livre-cambista e multilateralista (SANTORO, 2006: 133). Na prática, a flutuação do real, em 1999, provocou forte e rápida reversão da balança comercial com a Argentina, que passou a acumular grandes déficits comerciais com o Brasil. A Argentina passou pela pior crise político-institucional e socioeconômica dos últimos cem anos: em 2001, cinco presidentes passaram pela Presidência; e, em 2002, 56% dos argentinos estavam vivendo abaixo da linha da pobreza, o desemprego situou-se em 21% e o subemprego, em 20% (GONÇALVES, 2008: 100), mais que o dobro dos índices de 2000.

A terceira fase começa em 2003 e evidencia revitalização do Mercosul. Nesse ano, cria-se a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), que passa a articular os diversos

⁷⁷ HOFFMANN, COUTINHO & KFURI, 2008.

⁷⁸ Idem.

órgãos do bloco. Em 2004, são estabelecidas reuniões de cúpula com vistas a reforçar a aplicação de Direitos Humanos, a promoção do Estado de Direito e a implementação de estratégias comuns de desenvolvimento. Atores subnacionais passam a participar da estrutura de integração mediante o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul. Nesse ano, o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) é criado, com caráter redistributivo: visa a enfrentar assimetrias socioeconômicas entre Estados-membro. Em 2006, o Parlamento do Mercosul⁷⁹ é inaugurado, substituindo a Comissão Parlamentar Conjunta e, em breve, contará em sua totalidade como representantes eleitos diretamente por cidadãos de cada um dos países-membro. Em 2007, foram instituídos o Observatório da Democracia no Mercosul (ODEM), o Instituto Social do Mercosul (ISM) e o Instituto Mercosul de Formação. Este órgão capacitaria servidores públicos para o tema da integração regional. A coincidência de votos na AGNU apresenta leve queda, chega a 69%, ou seja, elevada em relação à primeira fase do bloco, em que o número era de 51%. Foi alto o índice de incorporação de normas emanadas do CMC. O número de turistas manteve-se alto, em torno de 4 milhões por ano. O comércio intrabloco recuperou-se, ultrapassando em 2005 o volume atingido em 1997. Contudo, a proporção do bloco no comércio exterior total dos membros estabilizou-se em 15%, bem menor que os 23% apresentados em 1997.⁸⁰

Em suma, Hoffmann, Coutinho e Kfuri (2008) mostram que o Mercosul demonstrou adaptabilidade, variedade multitemática de instituições e capacidade de ação coletiva em fóruns multilaterais. Além disso, esses autores apontam para uma mudança paradigmática no bloco: a integração comercialista está sendo substituída por um “modelo regionalista estrutural, voltado mais para aspectos físicos, energéticos, institucionais e sociais” (2008: 114).

O Mercosul tem passado simultaneamente por aprofundamento e expansão. A expansão do bloco implicou o enquadramento de todos os países do subcontinente, salvo Guiana e Suriname. Como membros associados, o Peru aderiu em 2003 e Colômbia e Equador, em 2004. O ex-presidente peruano Toledo demonstrou muito interesse em se submeter a todas as instituições do Mercosul⁸¹. A Venezuela passa por processo de incorporação como membro-pleno, o que ainda exige aprovação pelos congressos brasileiro e paraguaio. Já houve, em 2007, aval presidencial para o processo de incorporação plena da Bolívia.

O aprofundamento implica maior institucionalização, bem como a mudança paradigmática do modelo de integração. Esse processo foi favorecido pela convergência política entre Estados-membro, sobretudo entre os presidentes Lula, Kirchner e Vázquez, o presidente uruguaio fortaleceu o compromisso do país com o bloco; pela recuperação da economia argentina, cujo crescimento foi de 9% e o desemprego, de 8,7%, em 2006 (GONÇALVES, 2008: 101). O Brasil e a Venezuela ajudaram a prover liquidez à Argentina, o primeiro proveu investimentos e o segundo, financiamento⁸².

⁷⁹ Cabe observar que o Parlamento, apesar de seu caráter consultivo, tende a amenizar o problema do déficit democrático, comum em todo processo de integração regional.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ Segundo Marco Aurélio Garcia, em palestra no Instituto Rio Branco no dia 23/03/2006.

⁸² Dados do Banco Central do Brasil.

O reforço da institucionalização do Mercosul foi fundamental para manter a coesão do bloco, haja vista o caso do Uruguai. Este país tem se alicerçado no Mercosul e o custo de estancamento ou reversão do processo de integração seria extremamente elevado. Contudo, o país reclama que os sócios que deveriam liderar o bloco são, na verdade, os maiores entraves ao fortalecimento institucional do bloco. Diante da falta de preocupação da Argentina e do Brasil com as assimetrias intrabloco, o Uruguai tende a desencantar-se com o projeto e voltar-se para outros parceiros⁸³. A idéia de firmar um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos enfraqueceu-se, por causa tanto a eleição de Vázquez (2005), um presidente de esquerda, quanto iniciativas no sentido de institucionalizar o Mercosul.

A sensibilidade política no Mercosul é evidente no tratamento da questão social, do déficit democrático do bloco e das assimetrias socioeconômicas entre seus membros. O FOCEM foi criado visando atenuar o problema da assimetria econômica no bloco, privilegiando sócios menores (GIORDANO, MOREIRA & QUEVEDO, 2004). Dos US\$ 100 milhões, 27% viriam da Argentina, 70%, do Brasil e o resto, dos dois sócios menores – privilegiados no encaminhamento de recursos. Até 2008, 23 projetos foram aprovados, quase metade deles no Paraguai e seis no Uruguai.⁸⁴ Em 2009, o Brasil dobraria voluntariamente sua contribuição, conforme discurso do presidente Lula na CALC.

Além do FOCEM, o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI) demonstra a sensibilidade das maiores economias da região, sobretudo o Brasil, em relação a demandas de países menores. O PSCI resulta da constatação de que a simples liberalização comercial é insuficiente para o incremento do comércio. Assim, com vistas a reverter o forte déficit dos países sul-americanos nas trocas com o Brasil, a iniciativa brasileira promove facilidades para que exportadores de países vizinhos alcancem o mercado brasileiro. Assim, o Brasil poderia substituir, de modo competitivo, importações de terceiros pelas de sul-americanos.⁸⁵

Cervo (2008: 162-166) avalia êxitos e fragilidades do Mercosul. De um lado, aponta-se a empatia das inteligências – o pensamento de intelectuais, diplomatas, dirigentes influenciaram opinião pública e decisão do Estado; a instauração de uma Zona de Paz, por meio de construção de confiança mútua; a integração comercialista não tem se mostrado desvio de comércio; como sujeito de Direito Internacional, o bloco negocia com outros blocos e países; a imagem externa do Mercosul provê força a seus membros em negociações internacionais; e a idéia de unidade política, econômica e de segurança da América do Sul é fortalecida.

De outro lado, Cervo identifica fragilidades: visões de mundo e de política exterior divergentes sobre a integração; ausência de coordenação macroeconômica política fiscal, monetária, industrial e cambial; comércio conflitivo, haja vista contenciosos e medidas unilaterais; integração assimétrica, subjacente à questão de assimetrias estruturais; incompatibilidade monetária e cambial, em vista de diversos tipos de câmbio e da não convergência nesse tema; e a falta de instituições comunitárias, o

⁸³ SEITENFUS, 2008: 158-159.

⁸⁴ Ver <http://www.mercosur.int/focem>. Acesso: 08/11/2009.

⁸⁵ Ver COUTO, 2009: 77-79.

que implica dificuldade de incorporação de normas advindas do Mercosul. R. Bernal-Meza (2008) adiciona ainda a necessidade de envolver mais as sociedades civis no bloco.

A atuação internacional do Brasil tem priorizado a América do Sul, não obstante, parte de suas ações gerou desconforto em seu principal parceiro estratégico, a Argentina. A proposta da ALCSA (1993), a iniciativa da IIRSA (2000) e o projeto da CASA (2000) foram lançados pelo Brasil sem sequer informar a Argentina previamente (BERNAL-MEZA, 2008). O mesmo ocorreu com a Cúpula com países árabes. Sem a presença de presidentes argentinos, em 2003, o Brasil iniciou negociações comerciais com a China em nome do Mercosul e firmou o acordo-marco Mercosul-Índia; e, em 2005, firmou acordo-marco com a União Aduaneira da África Austral (SACU). Nesse sentido a Argentina tem questionado a legitimidade do papel de liderança do Brasil em relação à América do Sul, tanto no pleito brasileiro por assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, quanto nos grupos de países emergentes no âmbito da OMC⁸⁶.

3.4 A sul-americanização da identidade internacional do Brasil

América do Sul: o horizonte regional do Brasil

A identidade internacional do Brasil vinculou-se à América do Sul a partir dos anos 1990. Isso foi fundamental para a evolução da integração sul-americana no século XXI. C. Amorim (*apud* LIMA, 2007: 21) admite que o governo Lula definiu a América do Sul como ponto e partida para uma nova inserção do Brasil no sistema internacional. A priorização da América do Sul como horizonte regional da diplomacia brasileira também figura como condição constitutiva da região, haja vista o peso demográfico, territorial, econômico, político e militar do Brasil, bem como seu papel de articulador da região andina e do Cone Sul.

A essência das relações do Brasil com a América do Sul é bem sintetizada por M. R. Soares de Lima (2007: 11): “A combinação de uma proximidade geográfica inescapável com a assimetria do tamanho do país vis-à-vis os demais acabou gerando uma síndrome de desconfiança (...), alimentada pelas diferenças de língua, trajetórias sócio-políticas e substrato cultural”.

Percebe-se cada vez mais que “a América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira” (GUIMARÃES, 1999: 146). O projeto brasileiro para a América do Sul é um “objetivo estratégico” que visa tornar a região “uma potência mundial, não só econômica, mas também política” (BANDEIRA, 2006: 295).

L. F. Couto resume a analogia entre a identidade internacional de um país e a de um indivíduo feita por Celso Lafer em *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira*. Ortega y Gasset entende que o homem constitui-se de seu entorno, não apenas de sua essência: “eu sou eu e minha circunstância, se não salvo a ela, não salvo a mim”. Assim, “Só com a plena consciência da sua circunstância, conseguir-se-á desenvolver suas potencialidades, ser em sua plenitude” (COUTO, 2009: 41). Celso Lafer conclui que a América do Sul não seria opção, mas a circunstância do eu diplomático do Brasil.

⁸⁶ BERNAL-MEZA, 2008.

O vínculo da identidade internacional do Brasil à América do Sul passava por fase de consolidação no início do século XXI (COUTO, 2009: 36). Assim, ao longo do século XX, “o Brasil já foi americano, latino-americano e, atualmente, é sul-americano” (COUTO, 2009: 42).

Alguns marcos emblemáticos da mudança nesse cenário foram a crescente tensão entre Brasil e Estados Unidos nos anos 1970, que afastaram a idéia de “sub-imperialismo” em países vizinhos; o processo de construção de confiança no Cone Sul, desde 1979; e, finalmente, a consolidação da identidade internacional do Brasil como sul-americana, a partir da década de 1990.

Nessa década, o conceito de América Latina perde operacionalidade. O Itamaraty percebeu que México, América Central e Caribe estavam demasiadamente atrelados aos Estados Unidos. Essa ideia remonta ao início do século XX, quando, com base em uma “aliança não-escrita”, aos Estados Unidos caberia a zona de influência circunscrita entre a América do Norte, a América Central e o Caribe (BANDEIRA, 2006); e ao Brasil caberia a América do Sul. Concretamente, reforçam essa tese a criação da NAFTA (1994) e da Área de Livre Comércio da América Central (CAFTA) e as propostas brasileiras da ALCSA e da CASA.

A tese da “aliança não-escrita” pode gerar uma falsa impressão de rivalidade Brasil-Estados Unidos.

“Não se trata, em princípio, de competir com os Estados Unidos ou oferecer alternativas contra-hegemônicas, mas, ao contrário, de garantir que, sendo multipolar, o sistema internacional funcione de maneira mais equilibrada e concertada [...] A maneira mais factível de o Brasil auxiliar nesse movimento pela multipolaridade é formar, em parceria com os vizinhos sul-americanos, um bloco capaz de lidar com os demais pólos em condições mínimas de equilíbrio e igualdade” (TAUNAY FILHO, 2008: 17).

A escolha de um modelo de inserção internacional

O processo de sul-americanização da política externa brasileira resultou de uma clara opção por um modelo de inserção internacional alicerçado no regionalismo e no multilateralismo. A diplomacia brasileira preferiu o modelo de inserção internacional bilateral em prol do regionalismo já nos anos 1980, em parceria com a Argentina⁸⁷. Adotou-se o *regionalismo aberto* entre 1990 e 1991, a partir da redução unilateral de tarifas alfandegárias e da criação da tarifa externa comum (TEC) do Mercosul. Em última instância, percebeu-se nesta a melhor forma de superar a dependência do país em relação a estruturas hegemônicas, reforçando a autonomia requerida para a consecução de objetivos nacionais.

O Brasil do século XXI combina distintas estratégias de inserção internacional. Não se adota apenas o unilateralismo, pois o país ainda não dispõe de meios para impor sua vontade e seus interesses; nas vezes em que se apostou no multilateralismo, adequando-se às estruturas hegemônicas do capitalismo, não houve reciprocidade; e a integração regional tem representado algo mais que um meio de salvação diante de eventuais riscos da globalização (CERVO, 2008: 176).

A estratégia de inserção internacional pautada no bilateralismo não se mostrou atraente para o Brasil. Essa estratégia deve ser coerente com características estruturais do Brasil. O país é a oitava

⁸⁷ Acerca dessa opção e de seus motivos, ver conceito de “institucionalismo periférico” (FARIA, 2007).

maior economia do mundo, o parque industrial brasileiro é o maior e mais complexo da América Latina e sua pauta de exportações é diversificada. Já em 1989, 71% das exportações brasileiras eram de produtos industrializados (CERVO & BUENO, 2008: 473). Portanto, o país precisa de amplos mercados para diversos produtos para mover sua economia, ao contrário da maioria dos países latino-americanos.

O declínio do bilateralismo nas relações internacionais do Brasil esteve associado à insuficiência de parcerias internacionais promissoras. Na década de 1990, percebeu-se potencial limitado de eventuais parcerias. Como argumentam Cervo e Bueno (2008: 477-483), o Japão focalizou investimentos nos NICs (novos países industrializados); a Alemanha preocupou-se com a reestruturação de sua região oriental, mantendo-se distante, inclusive, das privatizações brasileiras; a França aproveitou estas oportunidades, mas o comércio com o Brasil não acompanhou o nível de seus investimentos; a Rússia aproximou-se politicamente do Brasil, sem prover ganhos econômicos significativos; a cooperação Brasil-China prosperou, assim como relações comerciais, contudo, emergiu uma relação comercial típica de centro-periferia⁸⁸ e o Brasil não atraiu grandes investimentos. Os maiores e mais tradicionais parceiros econômicos do Brasil – Estados Unidos e UE – “não abrem mão de subsídios e do protecionismo agrícola, porém exigem concessões na área industrial e de serviço que põem em risco a vocação industrial do Brasil” (CERVO & BUENO, 2008: 516).

Historicamente, as altas expectativas de ganho nas relações com os Estados Unidos geraram frustração. O governo Dutra (1946-1950) é claro exemplo (CERVO & BUENO, 2008: 269-272; 351-352). Ainda no pós-Segunda Guerra Mundial,

“(…) nota do Itamaraty, divulgada pelo embaixador Roberto Campos, em Washington, demonstrava que, em apenas cinco anos (de 1955 e 1961), o Brasil deixou de ganhar, com as exportações para os Estados Unidos, em razão da queda de preços, importância superior à ajuda líquida destes no período de 22 anos (de 1940 a 1962). A nota esclarecia ainda que tal ajuda fora condicionada à aquisição de bens e serviços norte-americanos” (CERVO & BUENO, 2008: 359).

Entre 1964 e 1967, o Brasil relegou a América Latina ao segundo plano e alinhou-se fortemente aos Estados Unidos, mas não obteve os benefícios esperados. Diante do fechamento de países ricos para produtos industrializados, a diplomacia brasileira viu o universalismo como inevitável. O “realismo universalista” adotado orientou-se para a UNCTAD, o GATT, países socialistas e a África⁸⁹. “A América Latina não teve lugar importante nos objetivos do desenvolvimento brasileiro, já que sua função situava-se apenas como mercado de produtos industrializados”, assim, o Brasil adotou abordagem comercialista, “dirigindo-se com a mesma intensidade para outros mercados do mundo” (CERVO & BUENO, 2008: 394).

Ainda nos anos 1960, a parceria Brasil-Estados Unidos começou a deteriorar-se, enfraqueceu a idéia de relações especiais e reforçou a de rivalidade emergente. Houve acumulação crescente de

⁸⁸ Esse tipo de relação é descrito mais adiante.

⁸⁹ CERVO & BUENO, 2008: 374-378.

divergências econômico-comerciais, políticas e estratégicas até a década de 1980⁹⁰.

No contexto pós-Guerra Fria, o Brasil esforçou-se para “saldar suas hipotecas perante a comunidade internacional”, conforme Gelson Fonseca entende a inserção do Brasil nos regimes globais de desarmamento, meio ambiente e Direitos Humanos. O país tentou aplicar o Consenso de Washington: reduziu unilateralmente a tarifa alfandegária média de 52% para 14% entre 1988 e 1993 (CERVO & BUENO, 2008: 472) e promoveu grandes privatizações. Ou seja, apostou-se no multilateralismo, adequando-se às prescrições estadunidenses, esperando benefícios. Contudo, os Estados Unidos mantiveram postura protecionista contra vários produtos brasileiros⁹¹. Atualmente, subsídios e medidas contra produtos brasileiros, de fato, inibem a expansão de exportações brasileiras⁹².

A. C. Vaz (2002: 112) expõe o argumento de Rubens Barbosa acerca do aprofundamento da integração latino-americana e do Cone Sul. Em 1992, Barbosa identificou a queda e estagnação das relações comerciais com os Estados Unidos e a CEE. Assim, o empresariado brasileiro voltou-se para a América Latina e o Mercosul, embora poucos empresários percebessem que 65% das exportações brasileiras para a América Latina compunham-se de produtos industrializados. Cervo e Bueno (2008: 394-395) entendem a parceria estratégica Argentina-Brasil, desde 1980, como reação, por exemplo, “aos condicionamentos da dívida externa, ao malogro global da frente dos povos atrasados, à redução da capacidade de influir sobre o sistema internacional, ao tradicional menosprezo norte-americano pelos interesses regionais, às rivalidades e aos exemplos de cooperação”. Além de buscarem interesses mútuos nas fases mais avançadas do desenvolvimento (e.g. tecnologia nuclear), esses países pretendiam unir forças para potencializar sua reinserção na política internacional.

A sul-americanização do Brasil foi pautada por interesses nacionais pragmáticos. A busca por autonomia seria o objetivo-síntese. Politicamente, a região constitui plataforma política que aumenta o poder de barganha de seus componentes. Estrategicamente, a regionalização, no sentido da coordenação e institucionalização da política regional, é um esforço para garantir a segurança nacional e a estabilidade do entorno, bem como dirimir desconfianças de vizinhos em relação ao Brasil. Na América do Sul, o Brasil encontra (a) fatores de segurança energética; (b) mercado para exportações de alto valor agregado; (c) meio de diversificar parceiros econômicos; (d) espaço econômico para a internacionalização de suas empresas; (e) e perspectiva, no longo-prazo, de união econômica, fortalecendo sua moeda em transações intra-regionais.

O interesse político

O Brasil impescinde de uma plataforma política – um agrupamento de Estados minimamente

⁹⁰ CERVO & BUENO, 2008: 407-411.

⁹¹ A exemplo de suco de laranja, calçados, carnes bovinas e aves, frutas e legumes, produtos siderúrgicos, etanol e açúcar (CERVO & BUENO, 2008: 479).

⁹² MRE. “Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos”. Rio de Janeiro: FUNCEX-MRE, 2007. Disponível: www.funcex.com.br/material/estudos/barreiras2007.pdf. Acesso: 20/11/2009.

coesos – para reforçar seu poder de barganha perante terceiros. Notou-se essa necessidade quando o Brasil percebeu que é um “grande Estado periférico”: seu desenvolvimento se defronta com “estruturas hegemônicas de poder” que tendem a subordiná-lo (GUIMARÃES, 1999). Em negociações bilaterais com grandes potências, o Brasil seria fatalmente desfavorecido, a não ser que se apresente como parte de uma coalizão de Estados. Por isso, criaram-se o G-77 na UNCTAD, o G-20 na OMC e o G-20 financeiro. A UNASUL, conforme seu tratado constitutivo, tem como meta a unidade política da América do Sul para atuar no cenário internacional.

A integração regional implica construir espaço de autonomia em relação aos Estados Unidos (DINIZ, 2005: 67) e a outras grandes potências. “Uma região integrada tem muito mais peso na política mundial do que isoladamente cada um dos países que a compõem [...] Na atualidade, nenhum país da América do Sul tem ainda peso específico e carreira solo na política mundial” (LIMA, 2007: 25).

O Mercosul merece destaque, pois desde 1995, tornou-se a face internacional do país na agenda comercial. O bloco fortaleceu a capacidade individual de seus membros perante o projeto da ALCA: reconhecendo isso, “a diplomacia brasileira foi muito ativa para evitar a defecção da Argentina e do Chile, cujos governos inclinavam-se para o NAFTA e estavam propensos a antecipar a implementação da ALCA de 2005 para 2003” (CERVO, 2008: 487). Por ter a capacidade de aumentar seu poder de barganha em virtualmente qualquer agenda e negociação, Brasil tem defendido iniciativas capazes de promover maior coesão e coordenação política na América do Sul. Com efeito, Celso Amorim concebia o reforço que a CASA daria ao poder de barganha da região (BANDEIRA, 2006: 290). A ALCA foi “enterrada”, na expressão de Chávez, em 2005, na reunião de cúpula das Américas, em Mar Del Plata.

O interesse estratégico

O regionalismo é coerente com o interesse central do Brasil em garantir um entorno estável e pacífico, pois seria crucial para o desenvolvimento socioeconômico do país. Assim, também surge a ambição de consolidar uma sorte zona de influência, mas sem caráter hegemônico. Essa estratégia permitiria ao Brasil utilizar seu peso econômico, demográfico, territorial e militar para consolidar um padrão de relacionamento pacífico entre Estados sul-americanos, o que favoreceria a integração econômica. Nesse sentido, a criação do ente América do Sul, como recém-criado pólo de poder regional realiza diretamente interesses brasileiros (CERVO, 2008: 514).

A estratégia brasileira não tem pretensões hegemônicas, na medida em que respeita as particularidades de cada povo (BANDEIRA, 2006: 281). A política externa brasileira é baseada em legitimidade e articulação de consensos (FONSECA JR, 1998: 353-359). De fato, esse é o comportamento esperado pelos outros sul-americanos.

Estados sul-americanos desconfiam do Brasil quando este se distancia de seus vizinhos. Conforme Rubens Ricupero e Luiz Moniz Bandeira, o fenômeno da triangulação predominante durante a Guerra Fria consistia em que a aproximação do Brasil com os Estados Unidos implicava seu afastamento da América do Sul (LIMA, 2007: 17). A postura anti-integracionista e alinhada aos

Estados Unidos do presidente Dutra (1946-1950) alimentou a idéia de “sub-imperialismo”, desconfiança e rivalidade. A concepção de “Brasil Grande Potência” do presidente Médici (1969-1973), que implicava uma inserção internacional autônoma em relação aos Estados Unidos e independente de dinâmicas regionais, gerou um temor sul-americano de supostas pretensões expansionistas do Brasil. Atualmente, a Argentina desconfia das relações Brasil-União Européia (BERNAL-MEZA, 2008), desde que este bloco afirmou o *status* do Brasil como parceiro estratégico⁹³, em 2007.

O Brasil não deseja apenas dirimir desconfianças em Estados vizinhos e zelar por relações pacíficas entre estes. O país objetiva consolidar sua indústria de defesa mediante a ampliação de exportações para o mercado regional, integrar sua indústria de defesa à de países vizinhos, garantir o suprimento de recursos minerais estratégicos e sua segurança energética (conforme discutido a seguir).

O interesse econômico

Há um conjunto importante de interesses econômicos que levou o Brasil a adotar o regionalismo. Entre esses, estão a segurança energética, o mercado para exportações de alto valor agregado, a diversificação de parceiros econômicos, a internacionalização de empresas e o aprofundamento da integração econômica.

As interconexões energéticas com seus vizinhos evidenciam que a América do Sul é fonte de segurança energética para o Brasil. O país tem importantes conexões energéticas com todos os membros do Mercosul (incluindo a Venezuela)⁹⁴. A empresa brasileiro-paraguaia da hidrelétrica de Itaipu forneceu, em 2007, 19% da eletricidade do Brasil. Boa Vista é iluminada por eletricidade venezuelana. Além disso, o gasoduto Bolívia-Brasil permitiu diversificar a matriz energética brasileira, aumentando a participação das termelétricas a gás natural. A Colômbia fornece cada vez mais carvão para siderúrgicas. Espera-se que um recente acordo energético aprofunde a integração, mediante a cooperação sobre fontes de energia renováveis, o intercâmbio comercial de hidrocarbonetos e a interconexão de redes elétricas e de redes de gasodutos⁹⁵.

A demanda por bens e serviços das economias sul-americanas é complementar à pauta de exportações do Brasil. Cerca de 56% do total das exportações do Brasil são de bens industrializados⁹⁶, os quais constituem a maior parte das importações da América do Sul. A maior parte das exportações brasileiras destinadas aos países vizinhos é de produtos com alto valor agregado.

América do Sul já é um grande mercado para exportações brasileiras de alto valor agregado. O país ampliou exportações de turbinas e válvulas para usinas hidrelétricas, tubos de aço para

⁹³ “O Brasil tornou-se o oitavo parceiro estratégico da UE, após Estados Unidos, Canadá, Índia, Rússia, China e África do Sul” (CERVO & BUENO, 2008: 516).

⁹⁴ Segundo o MME e a Eletrobrás.

⁹⁵ “1ª Comissão aprova acordo de integração energética”. Valor Econômico, 20/11/2009.

⁹⁶ Ver MDIC – <http://www.desenvolvimento.gov.br> (acesso: 15/01/2010).

gasodutos, painéis de controle, vagões, caminhões, tratores, máquinas escavadeiras e usinas de asfalto; destacam-se também exportações de serviços, como projetos de engenharia, assessoria para logística e consultoria ambiental, entre outros – segundo o Guido Mantega (BRASIL, 2007: 37).

A região constitui importante mercado para a consolidação da indústria bélica brasileira. Atualmente, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela utilizam aeronaves militares brasileiras, com destaque para produtos da Embraer⁹⁷. Chile, Colômbia e Equador adquiriram recentemente Super Tucanos, aeronaves militares vendidas pela Embraer. O Brasil também é importante exportador de armas leves para seus vizinhos.

Esses dados são especialmente relevantes quando se compara a relação comercial que o Brasil tem historicamente com Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão. O mesmo vale para mercados emergentes promissores, tais como a China, a Índia e a Rússia. Com países do BRIC, reproduz-se uma relação centro-periferia, em que o Brasil apresenta-se como importador de manufaturados e primário-exportador – e.g. minério de ferro e açúcar⁹⁸. A China tornou-se maior parceiro comercial do Brasil em 2009, mas, como apontam Cervo e Bueno (2008: 520), 73% das exportações brasileiras de 2007 eram de produtos primários, e expectativas de investimentos chineses foram frustradas.

O subcontinente é um meio de diversificar parceiros econômicos e, assim, diminuir a dependência e a vulnerabilidade do Brasil em relação a parceiros tradicionais, Estados Unidos e Europa. O Brasil diversificou seus parceiros comerciais ao longo das últimas duas décadas. Países desenvolvidos perderam participação, enquanto a América do Sul e a China aumentaram substancialmente sua importância como destino de exportações brasileiras⁹⁹. Países do G-7 absorveram 50% das exportações do Brasil em 1989 e 24% em 2009. Os Estados Unidos compravam 24% das exportações brasileiras, passaram a comprar apenas 10% em 2009. A China, de 1,8% em 1989, passou a comprar 14% dos produtos exportados pelo Brasil. A ALADI também ampliou sua participação: de 10%, para 17%. Países do Mercosul absorviam 4% das exportações brasileiras em 1989, atualmente são destino de 9% dessas. A América do Sul, compra atualmente cerca de 15% de todas as exportações do Brasil. O subcontinente, portanto, tem demonstrado grande importância econômica para o país.

A diversificação de parceiros tem importância política e econômica. Ao equilibrar o peso de seus parceiros comerciais, o Brasil sofreu menos com a crise econômica estadunidense eclodida em 2008. O FMI estimou que a economia brasileira se retraía apenas 0,7% em 2009¹⁰⁰. Assim, a situação do país é melhor do que a do México, pois, vulnerável, este sofreu uma retração de cerca de 7,3%,

⁹⁷ Ver Revista Flap Internacional. “Aviação Militar na América Latina”. Grupo Editorial Spagat, nº 442, ano 46, julho de 2009.

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ BBC-Brasil. FMI revisa para cima crescimento do Brasil em 2009 e 2010. 01/10/2009. <http://economia.uol.com.br/ultnot/bbc/2009/10/01/ult2283u2069.jhtm>

pois 83% de suas exportações dirigiam-se para os Estados Unidos¹⁰¹.

O espaço econômico sul-americano mostrou-se fundamental para a internacionalização de empresas brasileiras. “Em um mercado de dimensões limitadas como o brasileiro, a internacionalização pode não se revelar apenas uma estratégia de expansão, mas uma estratégia de sobrevivência” (REIS, 2007: 73). Sem aquisições e associações, transnacionais brasileiras estariam ameaçadas e o país manter-se-ia dependente (CERVO, 2008: 510). A implementação de projetos na América do Sul contribuiu para que o Brasil aumentasse sua participação no mercado mundial de serviços de engenharia (REIS, 2007: 71).

Empresas brasileiras aumentaram seu grau de internacionalização e, assim sua competitividade. Segundo Cervo (2008: 509), o Brasil, segundo maior investidor externo entre países emergentes, investe, sobretudo, na América Latina. Entre os setores mais proeminentes estão a energia, a mineração, a siderurgia, a aviação, o financeiro, a construção e a tecnologia. A Petrobrás tem ampliado a exploração e o refino de petróleo na Colômbia, no Peru e na Venezuela. Segundo a UNCTAD (2006), a Odebrecht opera em oito países sul-americanos; a Petrobrás, a Gerdau e a Tigre Tubos e Conexos estão presentes pelo menos em duas economias sul-americanas.

Na América do Sul, ao contrário de outras regiões e países, o Brasil pode conceber uma união econômica, no longo-prazo. Para tanto, condições básicas estão sendo criadas. O país tem fortalecido sua moeda em transações intra-regionais. Há grandes desafios, como consolidar plenamente a zona de livre-comércio sul-americana e compatibilizar o modelo tarifário do Chile com aquele adotado pelo Mercosul. Contudo, algumas propostas estão sendo implementadas no campo da integração financeira, como o Sistema de Comércio em Moeda Local e o Banco do Sul.

Outras considerações sobre a identidade internacional do Brasil

Além de elementos políticos, estratégicos e econômicos, outros fatores emblemáticos demonstram a identidade sul-americana do Brasil. O primeiro ato de Cardoso como presidente, em 1995, foi reunir os presidentes do Mercosul, da Bolívia e do Chile (Hurrell, 1998a: 246). Na celebração dos quinhentos anos do descobrimento do Brasil por europeus, Cardoso afirmou explicitamente a identidade sul-americana do Brasil na reunião por ele proposta: a I Reunião de Presidentes da América do Sul (COUTO, 2009: 39). Em seu discurso de posse, em 2003, o presidente Lula enfatizou que a “construção da América do Sul” seria a grande prioridade da política externa do Brasil. Assim, a América do Sul tornou-se o parâmetro de inserção internacional do Brasil, sua referência regional que substitui a identidade latino-americana (COUTO, 2009: 40).

O interesse geo-estratégico nessa região prioritária converge com o fato de que a atuação ou a omissão do país é determinante durante crises em nações vizinhas. Para Lima (2007: 22), seria preciso cooperar na solução de crises políticas nos países vizinhos que poderiam estimular ações unilaterais dos Estados Unidos. A cooperação ocorre mediante o oferecimento de mediação para

¹⁰¹ Eliane Catanhêde. Folha de São Paulo. “Calderón vê Brasil como alternativa à dependência dos EUA”. 18/08/2009.

partes em conflito dentro de Estados sul-americanos, tal como ocorreu na formação do Grupo de Amigos da Venezuela (2002-2003), na crise equatoriana (2002) e nas crises bolivianas (2001, 2002-2003, -2005).

Atuando como verdadeiro construtor de consensos, o Brasil teve papel decisivo para apaziguar a crise boliviana de 2008: a Bolívia estava à beira de uma guerra civil e uma fragmentação, contexto em que cinco governadores opunham-se ao governo central;¹⁰² Lula pressionou para que Morales rejeitasse opção pela violência e aceitasse mediação da recém criada UNASUL.¹⁰³ No contexto de criação da UNASUL, o Brasil conciliou Equador e Venezuela com a Colômbia, após bombardeio promovido por este país contra acampamento das FARC no Equador, em março de 2008.¹⁰⁴

O interesse brasileiro em exercer maior protagonismo no subcontinente e expandir o Mercosul manifestou-se em diversas ocasiões. Cabe destaque à proposta da ALCSA (VAZ, 2002: 213), bem como à Iniciativa Amazônica (1992), voltada para países amazônicos. Decorreu desta iniciativa a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1995, com sede em Brasília, simbolizando o interesse brasileiro na institucionalização da cooperação andino-amazônica. O marco do esforço em prol da convergência de iniciativas sub-regionais de integração, é a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília (2000).

No século XXI, além dessas iniciativas multilaterais, o protagonismo brasileiro no subcontinente ficou evidente no reforço das relações com a Venezuela (conforme analisado acima) e a Colômbia. As relações do Brasil com a Colômbia mantiveram perfil discreto até as presidências de Lula (2003-) e Uribe (2002-). O comércio bilateral cresceu em ritmo lento entre 1989 e 2003; passou de US\$ 850 milhões em 2003 para 3,1 bilhões em 2008; e mostrou-se sempre superavitário para o Brasil, que vende basicamente manufaturados e importa matéria-prima.¹⁰⁵ Esses países têm cooperado para desenvolver uma cadeia produtiva da indústria aeronáutica na Colômbia, mediante *joint ventures* e cooperação técnica com a brasileira Embraer. Iniciativas brasileiras direcionaram-se para cooperação técnica em diversas áreas. Ambos os países compartilham o uso do SIPAM, tendo em vista a porosidade das fronteiras. Houve cooperação pontual em operações como a COBRA (Colômbia-Brasil) – envolvendo militares, a Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência –, e a operação da Polícia Federal que logrou extraditar e prender o narcotraficante Fernandinho Beira Mar (BRIGAGÃO, 2004: 267).

O protagonismo brasileiro em relação aos países sul-americanos é coerente com as mudanças nas necessidades da economia brasileira ao longo do século XX. Desde 1930, as economias centrais estavam no primeiro plano do horizonte internacional do Brasil como viabilizadores de sua industrialização. Estados Unidos e Europa Ocidental seriam mercados

¹⁰² Para ter-se idéia da gravidade da situação boliviana, houve 3450 conflitos entre movimentos sociais e o Estado entre 2000 e 2006 (SANTORO, 2008: 138).

¹⁰³ Folha de São Paulo, de Clóvis Rossi. “Morales aceita que UNASUL seja mediadora na Bolívia”. 16/09/2009.

¹⁰⁴ Folha de São Paulo. “Lula tenta conter tensão diplomática na região”. 24/05/2008.

¹⁰⁵ Ver MDIC – www.desenvolvimento.gov.br.

consumidores, fontes de crédito e investimento, tecnologias e equipamentos industriais, bem como equipamentos para as Forças Armadas. H. Jaguaribe (2002) defende que a melhor saída para o esgotamento do nacional-desenvolvimentismo brasileiro, nos anos 1980, é o paradigma regional-desenvolvimentista. Conforme sintetiza M. Santoro (2006: 113), a integração possibilita economias de escala para empresas nacionais em processo de internacionalização; facilita a circulação de fatores de produção, matérias-primas, mão-de-obra e capital; favorece acesso a consumidores e a fontes de energia; e cria ambiente mais amplo para a adaptação de agentes econômicos à concorrência externa. O gasoduto Bolívia-Brasil é emblemático da forma como um avançado complexo industrial construído em bases autárquicas volta-se para seus vizinhos para investir e adquirir insumos estratégicos: nesse caso, gás natural.

A atuação do BNDES é indício da implementação de um projeto regional-desenvolvimentista. Em 2003, o governo brasileiro instituiu, na missão estratégica do BNDES, a promoção da integração da América do Sul, viabilizando o financiamento¹⁰⁶ de projetos de infra-estrutura e exportações de bens e serviços brasileiros para a região, segundo G. Mantega (BRASIL, 2007: 36). Estima-se que, ao exportar US\$ 5,6 bilhões em serviços de engenharia para a região, o Brasil tenha alcançado até 60% do mercado regional em 2008; para ganhar da concorrência chinesa no setor de construção, o BNDES deve liberar US\$ 1,26 bilhão somente em 2009 para financiar obras de empresas brasileiras na América Latina¹⁰⁷. Para além do BNDES, o Brasil articula-se com seus vizinhos por meio do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Na área da saúde, criou-se o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras, que fomenta a integração de ações e serviços de saúde nas regiões limdeiras (COUTO, 2009: 84).

No século XXI, o Brasil aparentemente mudou sua postura em relação à integração regional. Antes, nos anos 1990, defendia flexibilidade e baixa institucionalização. Lampreia (*apud* SANTORO, 2006: 128) afirmara: “o Brasil não tem razão nenhuma para abrir mão de sua autonomia”. O peso majoritário do Brasil no bloco justificava a postura contrária à cessão de soberania; de modo semelhante, a Argentina prezava pela liberdade de sua política comercial (VAZ, 2002: 33). O enraizamento dos conceitos de autonomia e universalismo estava subjacente à postura brasileira (VIGEVANI, FAVARON, RAMANZINI & CORREIA, 2008: 16).

Atualmente, embora distante de aderir à supranacionalidade, o Brasil percebeu motivos para institucionalizar o bloco, sobretudo durante a fase de crise. José Botafogo Gonçalves e Maurício Lyrio (*apud* SANTORO, 2006: 129) notaram que o aumento da institucionalização e mesmo a incorporação de elementos de supranacionalidade poderiam melhorar o funcionamento do Mercosul, o grau de engajamento de seus sócios e a credibilidade externa do bloco. Esses autores observam que o custo de resistir a um mínimo de supranacionalidade tem se tornado alto demais para o Brasil, pois ter-se-ia

¹⁰⁶ A maioria dessas operações contou com a garantia fornecida pelo CCR, entre bancos centrais de membros da ALADI. Assim, permite-se a compensação de pagamentos de transações comerciais entre países, mitigando os riscos político e comercial – segundo Mantega (BRASIL, 2007: 39).

¹⁰⁷ Como uma hidrelétrica na Venezuela, gasodutos na Argentina e linhas de metrô em Caracas e Santiago. Ver Eduardo Rodrigues. “Brasil faz obras em vizinhos temendo China”. Folha de São Paulo. 27/09/2009.

avançado pouco na construção de acordos e normas comuns, enquanto a institucionalização ainda figura como tabu paralisador de negociações. M. R. Soares de Lima (2007: 21) resume satisfatoriamente a idéia: quanto mais densas as relações econômicas é natural que emirjam mais conflitos, o que requer mecanismos institucionais com algum grau de supranacionalidade. Essa seria a forma de superar a excessiva dependência que a integração regional possui em relação a vontades de governantes.

3.5 Desafios sul-americanos

Delimitado o horizonte regional do Brasil, o desafio passa a ser a própria construção da América do Sul enquanto região. Uma hercúlea tarefa que um país, apesar do seu tamanho e importância no concerto regional, não consegue implementar sozinho. Construir e integrar a América do Sul, antes de tudo, tem que ser um desejo de todos os seus membros (COUTO, 2009: 124).

O primeiro desafio para a construção da América do Sul é, portanto, a convergência das identidades internacionais de outros Estados com a do Brasil. Segundo A. C. Lessa (2004: 161), a diplomacia venezuelana passou a interessar-se mais pela América do Sul e, especificamente, pelo Brasil desde o fim dos anos 1980. Ambos foram países-chave para a criação da zona sul-americana de livre-comércio. Essa aproximação ficou evidente com a visita ao Brasil do ex-presidente venezuelano Caldera (1994-1999) em sua primeira viagem internacional. Além disso, a Constituição do Brasil e a da Venezuela (de 1999) institucionalizam o objetivo de constituir uma comunidade de nações na América Latina.

Para Cerro (2004: 78), “a oscilação entre América do Sul e América Latina marcará a diferença de visão acerca do processo de integração entre Brasil e Venezuela, nos dois últimos anos do governo de Caldera e durante o governo de Chávez”. Caldera aparentava privilegiar a integração com a América Latina, sem singularizar a América do Sul. Chávez, em 1999, expressou pretensão de “agregar à integração da América do Sul a América Central e o Caribe, toda a América Latina, formando uma confederação, com moeda única” (CERVO, 2004: 79). Para Cerro (2004: 79), essa postura idealista contrastou com o gradualismo e a flexibilidade tradicionais da política externa brasileira. Chávez hesitou em apoiar decisivamente a CASA (proposta brasileira), defendendo a criação da UNASUL (proposta fruto de acordo mútuo). Assim, o ano de 2008 marca a convergência desses Estados-chave em torno do projeto de construção da América do Sul, do qual a UNASUL constitui marco central.

A identidade internacional de países como a Colômbia e o Chile não é tão clara quanto a do Brasil. Conforme fica claro na política exterior da presidente Bachelet, a América do Sul é região prioritária para o Chile, mas também o são os parceiros da APEC, dos Estados Unidos e da Europa¹⁰⁸. Por mais que a ação diplomática e estratégica do Chile esteja mais enraizada no subcontinente, imperativos estruturais da agenda econômica chilena o têm impedido de consolidar identidade internacional essencialmente sul-americana. A aposta do país nas iniciativas sul-

¹⁰⁸ BACHELET, Michelle. Programa de gobierno (2006-2010). DEP: Diplomacia Estrategia y Política. nº4 (abril/junio). Brasília: Proyecto Raúl Prebisch, 2006.

americanas é mais pragmaticamente associada a interesses econômicos e à confiança depositada no Brasil, visto como promotor da estabilidade política no subcontinente. A determinação e o aval brasileiros para iniciativas de integração regional tem sido fatores determinantes para que o Chile apoiasse o projeto de América do Sul.

São necessários mais fatores atrativos que viabilizem a constituição de identidades internacionais sul-americanas. A pró-atividade de um líder regional é um fator atrativo importante. O Brasil, como o gigante da região, seria um líder natural. Contudo, por mais que o Brasil tenha vontade política e promova iniciativas favoráveis à integração da América do Sul, suas capacidades são limitadas. O país tem dificuldades para arcar com os custos de liderar o desenvolvimento regional, pois há grandes problemas sociais domésticos e fortes demandas políticas associadas a esses. Apesar da dimensão da economia brasileira, o montante de investimentos e importações brasileiros são insuficientes – especialmente quando comparados aos números apresentados pelos Estados Unidos e pela UE – para constituir uma grande força centrípeta na América do Sul.

Enquanto a América do Sul não se apresentar como alternativa viável para a consecução de interesses estratégicos e econômicos da Colômbia, a perspectiva de constituir-se uma identidade internacional sul-americana continuará distante. A identidade cultural colombiana é andina, assim como caribenha e amazônica, mas sua economia é estruturalmente vinculada à economia estadunidense. Para Ramírez (2004, 223-227), a Colômbia divide-se entre o norte e o sul das Américas, estando em jogo sua capacidade de negociação com os Estados Unidos, a dependência colombiana nessa relação assimétrica, o conseqüente distanciamento de seus vizinhos, a diversificação de sua pauta de exportações e a sobrevivência de pequenas e médias empresas. Historicamente, a economia colombiana especializou-se de forma complementar à demanda estadunidense, o que justifica o grande interesse inercial de o governo atrair cada vez mais investimentos norte-americanos. O combate às guerrilhas narcotraficantes tem constituído um imperativo que leva a Colômbia a recorrer ao estreitamento da cooperação com os Estados Unidos. Fica clara a necessidade de a América do Sul – especialmente o Brasil e a Venezuela – mostrarem-se aliados estratégicos pró-ativos e parceiros econômicos estáveis e promissores. Caso contrário, a América do Sul continuará marcada por clivagens profundas.

O segundo desafio sul-americano consiste na sua divisão político-econômico-estratégica percebida na América do Sul. Essencialmente, como defendido por Bernal-Meza (2008), a clivagem sul-americana gira em torno da aceitação ou não das políticas promovidas pelos Estados Unidos e seus principais aliados. A essas, Chile, Colômbia e Peru mostrar-se-iam mais “receptivos”. Brasil e Uruguai seriam mais “reservados”. Argentina, Bolívia e Venezuela seriam mais “críticos”. A clivagem sul-americana estreitou-se entre 2000 e 2008. Ainda em 2008, a divisão da América do Sul estava evidente: a Colômbia era o único obstáculo para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Para Cervo e Bueno (2008: 514), o país endossa a doutrina norte-americana de ações preventivas em territórios de países vizinhos contra guerrilhas. A Venezuela, reagindo ao acordo militar firmado – sem consulta a vizinhos – entre Colômbia e Estados Unidos, deixou a CAN e firmou Protocolo de

Adesão ao Mercosul em 2006 (MATHIAS, GUZZI & GIANNINI, 2008).

Essa clivagem é subjacente à diversidade de concepções acerca da integração da América do Sul. Em última instância, pode-se dizer que, de um lado, a Venezuela de Hugo Chávez e seus colegas bolivarianos concebem a UNASUL como aliança contra o “império” – os Estados Unidos; de outro lado, o Brasil percebe a UNASUL como instrumento fundamental para dialogar e negociar com a superpotência¹⁰⁹. Como esse bloco sul-americano exige decisões consensuadas, grandes iniciativas tendem a impasses que exigem esforços gigantescos para que sejam superados.

A integração sul-americana complica-se ainda mais com a superposição de propostas. Bernal-Meza (2008) identifica três cenários na integração da América do Sul: o Mercosul, a UNASUL e a ALBA. Embora o Mercosul tem se mostrado complementar à UNASUL, a ALBA tem sua complementaridade questionada, pois destoa de ambos.

Um importante obstáculo para a uma zona de livre-comércio plena e, logo, uma união aduaneira, é a existência de quatro modelos de política comercial-alfandegária. Diferem o Mercosul, a CAN, o CARICOM (incluindo Guiana e Suriname) e o Chile (BERNAL-MEZA, 2008). Reforçando esse aspecto, Marco Aurélio Garcia acha improvável a constituição de uma tarifa externa comum na América do Sul, mesmo porque o projeto privilegia outras agendas: integração social e física, por exemplo¹¹⁰.

O terceiro desafio para a coesão da América do Sul consiste na promoção de conhecimento mútuo e no melhoramento das imagens recíprocas. São elementos fundamentais para o avanço do processo de integração, pois norteiam a atuação de lideranças e partidos políticos, da imprensa e da opinião pública. É preciso reconhecer a centralidade do papel da opinião pública sul-americana para a construção de uma identidade cultural própria. Como destaca o historiador argentino Felix Peña, o sucesso da integração adviria apenas se o projeto tivesse uma profunda raiz popular.

A imagem brasileira era distorcida na Argentina. “Parte da imprensa era predominantemente hostil, parte do empresariado desfavorável, os meios universitários agressivos e a classe média preconceituosa” (CERVO, 2001: 244). Nesse sentido, detecta-se uma falha na diplomacia cultural brasileira, especialmente nos anos 1960. Em 1974, o Itamaraty esforçou-se em promover a cultura brasileira e a cooperação cultural com o país vizinho¹¹¹. Embora o resultado desse esforço seja difícil de medir, fato é que a aproximação argentino-brasileira iniciou-se já no fim dos anos 1970.

O resultado da ausência de diplomacia cultural é trágico, como ficou evidente na relação Brasil-Venezuela, no contexto de criação do TCA (1978), conforme mostra análise de Cervo (2001: 249-255). A imprensa venezuelana interpretava negativamente tudo quanto fosse relativo ao Brasil. A adesão ao Pacto Andino foi vista como forma de isolar o Brasil na região¹¹². A oficialidade venezuelana via a emergência brasileira como ameaça a projetos bolivarianos e temia a dependência em relação ao Brasil. Ao contrário da maioria dos venezuelanos, os empresários venezuelanos

¹⁰⁹ Clóvis Rossi. “Divisão reflete idéias divergentes sobre UNASUL”. Folha de São Paulo, 11/08/2009.

¹¹⁰ Segundo Marco Aurélio Garcia, em palestra no Instituto Rio Branco no dia 23/03/2006.

¹¹¹ Ver CERVO, 2001: 244-245.

¹¹² Ver CERVO, 2001: 249.

queriam adensar relações com o Brasil. Diplomatas brasileiros queixavam-se de falta de recursos para promover diplomacia cultural e contrapor a negativa imagem brasileira na Venezuela – baseada primariamente na ignorância e preconceitos históricos e políticos¹¹³. A intriga ideológica, geopolítica e política ainda criava dificuldades para as relações bilaterais, tais como a disseminação de notícias anti-brasileiras, preocupações quanto às assimetrias do grau de desenvolvimento e a divulgação de autores arcaicos de pensamento geopolítico brasileiro¹¹⁴.

Torna-se, portanto, necessário maior empenho da diplomacia de cada país sul-americano para engendrar iniciativas nos campos da mídia, educacionais, sociais (e.g. fluxo de turismo, mercado de trabalho, serviços de saúde em fronteiras) e artísticos. Caberia, portanto, aumentar o fluxo de intercâmbio de estudantes e pesquisadores, bem como incentivar estudos e pesquisas acerca do subcontinente. Além disso, é importante estimular o mercado editorial a publicar obras literárias em duas línguas, haja vista a importância histórica da literatura na formação de identidades nacionais. Santoro (2006: 141) ressalta a importância de expandir a cooperação para as esferas do mercado editorial, do cinema, da imprensa e das universidades. Mencionando proposta de Hélio Jaguaribe, aquele autor destaca a necessidade de fundação de órgão, análogo ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que funcione como um *think tank* regional voltado para o desenvolvimento socioeconômico sul-americano, em parceria com o Mercosul, governos, universidades, empresas, a OEA, a CEPAL e o BID. Falta também a inserção do tema da integração sul-americana nos programas político-partidários.

O antibrasileirismo, especialmente na Argentina, na Bolívia e no Paraguai, constitui uma barreira ao aprofundamento da integração sul-americana. Iniciativas brasileiras que tem reforçado a integração econômica da América do Sul às vezes geram desconfiança. Embora o fluxo de investimentos brasileiros conseguinte à crise Argentina de 2001 tenha sido fundamental para a recuperação econômica deste país, proliferaram na imprensa argentina denúncias de uma suposta “invasão brasileira”: a compra de grandes empresas argentinas por transnacionais brasileiras. Nos primeiros anos do século XXI, brasileiros adquiriram mais de seis empresas argentinas de forte expressão nacional.¹¹⁵

O Brasil financiou e construiu a hidrelétrica de Itaipu, o que foi decisivo para o “milagre econômico” paraguaio ao longo dos anos 1970 e 1980, bem como para a auto-suficiência energética do país. A soja, introduzida e produzida por brasileiros, tornou-se o principal produto de exportação do Paraguai. Contudo, mais do que simples divergências de opiniões, o antibrasileirismo é fomentado com base na crítica aos baixos preços pagos pelo Brasil ao Paraguai por eletricidade de Itaipu, bem como na oposição a brasiguaios, que detinham, em 2006, cerca de 40% da superfície total dos departamentos paraguaios limítrofes com o Brasil (SOARES, 2008: 71).

A despeito de o Brasil ter bancado e construído o gasoduto Bolívia-Brasil, importantes

¹¹³ Ver CERVO, 2001: 252-253.

¹¹⁴ Ver CERVO, 2001: 255.

¹¹⁵ A cervejaria Quilmes, a companhia energética Perez Comapanc, a cimentaria Loma Negra, a têxtil-calçadista Alpergatas, a siderúrgica Acindar e grandes frigoríficos exportadores (CERVO, 2008: 511).

movimentos sociais bolivianos protestam contra o que entendem como dilapidação de seus recursos naturais. A Petrobrás é o maior investidor estrangeiro da Bolívia, país superavitário comercialmente com o Brasil – seu maior parceiro comercial.

Os fatores subjacentes ao sentimento antibrasileiro equivalem justamente os principais interesses do Chile e da Venezuela em relação ao Brasil. Na percepção dos chilenos, investimentos estrangeiros, especialmente em infra-estrutura energética, são bem-vindos, bem como o incremento do comércio. A primeira grande empresa brasileira a entrar no Chile foi a metalúrgica Gerdau, em 1992; hoje o Grupo Gerdau gera cerca de 1000 empregos lá (LÓPEZ & MUÑOZ, 2008). A Venezuela tem demonstrado receptividade a fluxos financeiros e comerciais. Não obstante, a diplomacia cultural brasileira deve tentar manter a harmonia nos eixos Brasil-Chile e Brasil-Venezuela.

O quarto desafio interposto no processo de construção da identidade internacional de Estados da região consiste na solução de conflitos latentes. Esses contenciosos deterioram de imagens recíprocas, inibem a cooperação e, também, a implementação de medidas de confiança mútua. Nota-se a necessidade de a América do Sul continuar promovendo cooperação de nível subcontinental, de modo a contornar entraves nas relações bilaterais de Estados envolvidos em conflitos latentes.

CAPÍTULO 4 – DINÂMICAS DA SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

4.1 Conflitos e rivalidades

As dinâmicas de segurança da América do Sul incluem três tipos básicos de conflitos. O primeiro é a guerra tradicional entre Estados. O segundo, conflitos latentes, contenciosos inter-estatais – sobretudo, territórios em disputa – que não congelam outros temas da agenda inter-estatal, mas que se perpetuam como fontes de securitização. O terceiro tipo de conflito envolve atores não-estatais, tais como guerrilhas. Essas dinâmicas não existem de forma isolada: um conflito de um Estado guerrilheiros pode constituir um conflito latente com outro Estado, e um conflito latente pode ser motivo de guerra tradicional.

Rivalidades consistem em disputas inter-estatais por poder bélico, por influência regional ou por desavenças específicas acerca de conflitos latentes. Geram uma conjuntura favorável à eclosão de guerras. Enquanto rivalidade implica deterioração de relações bilaterais, seu antônimo é o termo aproximação: dinâmica conjuntural conduzida por dois ou mais Estados visando ao diálogo, à coordenação política (convergência de políticas) ou à cooperação (condução de projetos comuns).

4.2 Análises da segurança na América do Sul

A América do Sul é relativamente pacífica, algo que a literatura tenta explicar¹¹⁶. Para cada um dos diversos motivos apontados corresponde uma série de críticas. Brevemente, discutir-se-ão dez tipos de explicação para a paz no subcontinente.

O primeiro é o argumento de que a possibilidade de interferência dos Estados Unidos inibiria conflitos, Estados sul-americanos, temendo sanções econômicas ou militares, não atacariam seus vizinhos. Estadunidenses, contudo, não determinam as dinâmicas de segurança sul-americanas (BUZAN & WEAVER, 2003: 309). Com efeito, essa possibilidade de intervenção não impediu a Argentina e o Chile (países que, na época, eram alinhados política e economicamente aos Estados Unidos) de quase iniciarem uma guerra em 1978; resolveu-se a situação pela iniciativa de ambos, com auxílio da mediação papal e acordos estratégicos com o Brasil. Além disso, em vez de inibir tensões, intervenções estadunidenses fomentaram violência social, apoiando golpes militares entre 1960 e 1980.

Em segundo lugar, a paz na América do Sul relacionar-se-ia à ausência de ameaças externas, por causa da irrelevância estratégica da região para o mundo. Não se pode afirmar que há ausência de ameaças extra-regionais, visto que a maior parte dos militares sul-americanos consideram hipóteses de guerra assimétrica contra grandes potências, considerando que tais ameaças podem aumentar a qualquer momento, sobretudo, por interesses relativos a recursos naturais (e.g. hídricos, energéticos, minerais). Ademais, esse argumento não explica a paz na América do Sul, pois seus processos de securitização advêm principalmente de dinâmicas intra-regionais (BONILLA & CEPIK, 2004). Apesar da suposta irrelevância estratégica da região, houve

¹¹⁶ Ver Holsti (1996), Kacowicz (1998) e a síntese de Alsina Jr. (2006: 42-46).

a Guerra das Malvinas e as grandes Guerra do Paraguai e a do Pacífico.

Em terceiro lugar, poder-se-ia afirmar que os Estados sul-americanos têm baixa capacidade de mobilizar a sociedade para uma guerra e projetar poder bélico (KACOWICZ, 1998: 107). M. A. Centeno¹¹⁷ (*apud* BRENNAN, 2004: 174) acredita que a debilidade institucional dos Estados explicaria a relativa ausência de guerras latino-americanas. No entanto, a eclosão de uma guerra não depende do poder bélico existente, a exemplo da Guerra do Chaco (1932), que envolveu os dois países mais pobres da região e que matou quase 100.000. O limitado poder bélico do Equador e do Peru não impediu a Guerra do Condor (1995). Assim como a baixa capacidade de dissuasão não inibe guerras, o incremento de poder bélico não implica maior possibilidade de um conflito sul-americano (HURRELL, 1998a: 239).

Em quarto lugar, argumenta-se que a busca por desenvolvimento econômico – e demandas domésticas por investimentos na área social – justificaria baixos gastos militares e o afastamento de conflitos. A Guerra do Condor também “quebra” esse argumento, pois os países envolvidos estavam entre os cinco menos desenvolvidos do subcontinente¹¹⁸. A solução da tensão argentino-chilena de 1978, aparentemente, não dependeu de demandas domésticas por investimentos sociais. No caso da Colômbia, o conflito parece inafastável, visto que o fim das guerrilhas é condição para o desenvolvimento nacional, a ampliação de gastos militares é parte do esforço para desenvolver o país.

Em quinto lugar, a inexistência de objetivos compensadores inibiria o interesse estatal em guerras. Se não existissem bons motivos para insistir na reivindicação de territórios, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela resolveriam seus litígios fronteiriços. Percebe-se não faltam motivos compensadores, mas uma conjuntura favorável para que Estados insatisfeitos iniciem uma guerra. Bolívia e Peru aparentam estar nessa situação. Uma saída para o Pacífico ainda é um objetivo vital da Bolívia, assim como o pleito peruano sobre parte do Atacama chileno.

Em sexto lugar, a tese da paz democrática teria ganhado força após a redemocratização de vários países sul-americanos nos anos 1980. Esse argumento não explica a aproximação da Argentina com o Brasil e o Chile, iniciada pelos seus respectivos militares (HIRST, 1996: 156-7). Além disso, essa tese enfrenta o desafio de classificar as democracias sul-americanas, pois é comum evidenciar avanços e retrocessos na consolidação desses regimes ao longo dos anos 1990. As democracias peruana e equatoriana enfrentaram-se em 1995. Além disso, a tese da paz democrática não explicaria grande parte da história da região, em que autocracias eram a regra.

Em sétimo lugar, o aumento da interdependência econômica aumentaria o custo de guerras, inibindo a propensão a conflitos. Na América do Sul, o grau de abertura e interdependência econômica nem sempre se reflete na busca por relações pacíficas. As constantes tensões entre a Colômbia e a Venezuela, por exemplo, desafiam essa tese (HURRELL, 1998a: 259). Desde 2008, a

¹¹⁷ *Blood and Debt: War and Nation-State in Latin América*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002.

¹¹⁸ O IDH do Equador e o do Peru em 1995 eram de apenas 0,734 e de 0,737, respectivamente.

Venezuela esforça-se para diminuir transações com seu vizinho. Ademais, a interdependência econômica não explicaria a paz em um subcontinente cujas economias são tradicionalmente voltadas para o exterior.

O oitavo argumento considera que um consenso em torno de princípios como *uti possidetis*, não-intervenção em assuntos domésticos e coexistência pacífica favoreceriam relações pacíficas. Princípios jurídicos não resistem, contudo, a dinâmicas políticas regionais: esse suposto consenso é volátil e não determina inexoravelmente o comportamento de Estados. O princípio da não-intervenção foi, na prática, posto de lado em diversas ocasiões. Em 1902, enquanto a Argentina defendia a doutrina Drago para repudiar intervenções para cobrança de dívidas, o Brasil defendia abertamente a punição de maus-pagadores. No século XXI, o Chefe de Estado venezuelano tentou influenciar resultados de eleições presidenciais no Equador e no Peru. Em 2008, a Colômbia violou o território equatoriano para bombardear uma base das FARC¹¹⁹. Além de questionável, um consenso em torno de princípios jurídicos não é um dos fundamentos do interesse pragmáticos de Estados na paz.

Um nono argumento supõe satisfação com o *status quo* territorial de Estados, o que inibiria conflitos territoriais. Esse argumento não considera fontes de securitização que não estão relacionadas com disputas territoriais. Não há poucos sul-americanos territorialmente insatisfeitos: a Argentina reivindica as Malvinas; a Bolívia e o Peru, territórios chilenos; e a Venezuela, territórios marítimos disputados com a Colômbia, bem como deseja territórios da Guiana. Historicamente, disputas territoriais foram a maior fonte de conflitos no subcontinente.

O último argumento diz respeito à presença do Brasil como construtor de consensos. Buzan e Weaver (2003: 313-314) mencionam essa tese, considerando o perfil do país que, satisfeito com seu *status quo*, preocupa-se em preservar a estabilidade regional por meio da diplomacia. Dado que o Brasil só não tem fronteiras com o Chile e o Equador na América do Sul e que a maior razão para conflitos na América do Sul é a disputa por territórios, o Brasil contribuiu enormemente para a paz na região pelo simples fato de ter resolvido quase totalmente seus problemas limítrofes até o início do século XX. Deve-se reconhecer o papel do Brasil como construtor de consensos, mas é questionável sua capacidade de dissuadir seus vizinhos a entrarem em conflito entre si, haja vista as mencionadas guerras do século XX.

Nota-se que é improvável alcançar uma explicação holística para o relativo pacifismo sul-americano. Não há uma única explicação. É possível, contudo, abordar o tema de um outro modo. O marco teórico em torno do conceito de comunidades de segurança percorre um caminho diverso dessas explicações. Em vez de buscar o porquê de a América do Sul ser uma região relativamente pacífica, pergunta-se: haveria condições para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança na região? Parte-se do pressuposto de que a integração regional seria a maior garantia contra a eclosão de guerras sul-americanas. Havendo tais condições, poder-se-ia dizer que uma guerra entre povos sul-americanos tende a tornar-se inconcebível.

¹¹⁹ Folha de São Paulo. “Lula tenta conter tensão diplomática na região”. 24/05/2008.

4.3 Conflitos latentes

Na segunda metade do século XX, o número e a intensidade dos conflitos inter-estatais na América do Sul diminuíram, embora ainda haja focos importantes de eventuais processos de securitização. Na segunda metade do século XIX, houve três, entre os quais destacam-se as sangrentas Guerra do Paraguai (1864-1870) – também chamada Guerra da Tríplice Aliança – e Guerra do Pacífico (1879-1883). Inclui-se a intervenção militar brasileira no Uruguai, em 1851. Nos próximos cinquenta anos, três conflitos ocorreram, sendo o mais violento a Guerra do Chaco (1932-1935). Além desse, houve a Guerra da Letícia (1933-1934) e a Primeira Guerra do Condor (1942). Desde a Segunda Guerra Mundial, os únicos conflitos ocorridos no subcontinente foram a Guerra das Malvinas (1982) e uma breve reedição da Guerra do Condor (1995). Todos esses conflitos tinham, como principal fator de controvérsia, territórios.

Historicamente, a maior razão para conflitos na América do Sul tem sido a disputa por territórios. A permanência de controvérsias sobre fronteiras e territórios entre países sul-americanos gerou conflitos latentes. O prolongamento desses conflitos implica constante risco de securitização com alcance regional. Conflitos latentes essencialmente embasados em revisionismo territorial constituem as maiores fontes de tensão inter-estatal que implicam Bolívia-Chile-Peru, Equador-Peru, Colômbia-Venezuela e Guiana-Venezuela. Por isso, torna-se essencial seu rastreamento para esboçar um panorama das tensões ainda persistentes entre Estados sul-americanos.

O contraste entre o Cone Sul e a região andino-amazônica acerca do tema de conflitos latentes aprofundou-se a partir do fim anos 1970, pois um grande número desses conflitos foram resolvidos no Cone Sul. O Brasil resolveu de forma eficaz controvérsias em torno de seus limites territoriais, em comparação com seus vizinhos. No período colonial, apenas 17% das fronteiras foram delimitadas; no imperial (1822-1889), delimitaram-se pouco mais da metade; a gestão do ex-chanceler barão do Rio Branco (1902-1912) delimitou os restantes 32% (LIMA, 2007: 14). Exemplos desse último esforço foram acordos com Bolívia (1903), Equador (1904), Venezuela (1905), Holanda – para o Suriname – (1906), Colômbia (1907), Peru (1909) e Uruguai (1909). Ao longo da história, países vizinhos ora aderiam a um conjunto de princípios e a um formato de negociações, ora defendiam outro conjunto. Inversamente, o Brasil aderiu à defesa de dois princípios claros, o das fronteiras naturais e o do *uti possidetis*, desde 1851 (CERVO & BUENO, 2008: 96-97); o formato da negociação foi o da negociação bilateral e, na ineficácia desta, o Brasil recorreu à arbitragem internacional nos anos 1890.

O conflito latente mais grave no qual o Brasil envolveu-se desde 1945 foi a tensão em torno do aproveitamento dos recursos hídricos da bacia do rio Prata (LIMA, 2007: 16). O conflito latente originou-se em contexto em que as relações bilaterais com a Argentina eram saudáveis (CERVO, 2001: 244-246). O Brasil utilizou a postura amistosa do Paraguai de Stroessner para iniciar estudos para a construção da barragem de Itaipu, conforme a Ata de Iguazu, de 1966. Essa data seria o marco da tensão com a Argentina, país que tinha seus próprios planos para construir uma hidrelétrica sobre o mesmo rio. Com o Tratado de Itaipu, de 1973, constituiu-se uma base sem precedente da

confiança paraguaia no Brasil (HOFMEISTER, 2003:28), mas a tensão deste com a Argentina aumentou. O projeto argentino da barragem de Corpus só seria conciliado com o de Itaipu com o Acordo Tripartite sobre aproveitamento de recursos hídricos da bacia do rio Prata, em 1979. Esse seria o marco da recente aproximação Argentina-Brasil. A solução desse conflito latente foi a integração e a construção de confiança mútua.

A Argentina nos primeiros anos da década de 1980 estava na iminência de dois conflitos, um com o Chile, sob mediação papal, e outro com a Grã-Bretanha, discutido em rodadas de negociação. Por outro lado, troca de visitas presidenciais com o Brasil marcadas pelo acordo de compatibilização entre as hidrelétricas Itaipu e Corpus evidenciaram um saudável entendimento político. A instabilidade política interna, a Guerra das Malvinas e a crise da dívida compunham o cenário turbulento da Argentina da primeira metade da década de 1980. A assinatura de doze protocolos de cooperação entre os dois países em 1986 acelerou um processo de integração que culminou com o Tratado de Assunção¹²⁰.

O Chile, até a década de 1980, viveu rodeado de conflitos latentes. Ao longo do século XX, a fronteira foi fortificada tendo em vista o potencial de conflito com a Argentina. Ambos os países estiveram prestes a entrar em guerra pelo canal de Beagle em 1978. A solução decorreu da concordância mútua acerca do Laudo arbitral promovido pela Santa Sé em 1977. O Tratado de Amizade e Cooperação, em 1984, resolveu 23 dos 24 pontos de disputa fronteiriça (HURRELL, 1998a: 258). A tensão com a Argentina foi dissipada por meio de uma série de medidas de construção de confiança mútua que envolveram o Brasil, favorecidas pela democratização.

O Equador tem mantido vivo o litígio territorial com o Peru, sobre território cujos rios dão acesso à bacia amazônica. Esse caso exemplifica como um conflito latente pode adquirir tanta importância que define parâmetros da inserção internacional de um país. Brennan (2004: 160) cita S. P. Huntington – *“sabemos quiénes somos solo cuando sabemos quiénes no somos, y con frecuencia sólo cuando sabemos contra quién somos”* – para afirmar que *“Ecuador, tan cercano em raza y cultura al Peru, se há definido, sin embargo, como Estado, frente al Peru; cuando no, contra el Perú”*. Portanto, o território seria o *“elemento clave de la nacionalidad y referente principal de su política exterior”*, já que os equatorianos concebem a história de seus limites territoriais como um despojo (BRENNAN, 2004: 160).

O caso Equador-Peru teve inúmeras reviravoltas. O Peru venceu em dois conflitos com o Equador em 1859 e 1942. O congresso peruano não ratificara o Tratado de Herrera García, de 1890. Equatorianos protestaram contra a arbitragem do Rei da Espanha, de 1910. Um acordo entre as partes definiu um *status quo* de zonas ocupadas.¹²¹

Solucionado o contencioso fronteiriço, com a mediação do Brasil, entre Colômbia e Peru, o conflito deste com o Equador foi reanimado (CERVO, 2001: 184). O Protocolo do Rio, de 1942, definira a fronteira, mas o Equador exigiu Revisão do Tratado, ao apresentar novos dados

¹²⁰ Ver PARADISO, 1993; CERVO, 2001.

¹²¹ BRENNAN, 2004: 161.

geográficos que inviabilizaram a demarcação de limites. Catorze quinzeavos da fronteira haviam sido demarcados quando o presidente equatoriano ordenou paralisar os trabalhos dos demarcadores equatorianos (CERVO, 2001: 185).

As duas disputas lindeiras latentes em torno do Peru aparentemente dependem apenas de um contexto regional favorável para que eclodam sob a forma de conflito tradicional. Em 1981, após mobilização de tropas equatorianas e peruanas, chegou-se ao “acordo em desacordo”, sobre disposição de tropas na região; e, em 1992, Peru recusou arbitragem papal proposta pelo Equador (BRENNAN, 2004: 166). Após a guerra de 1995 entre Equador e Peru, o Brasil e outros países mediarão a negociação do armistício. Porém, nada impede que o mesmo conflito ecloda novamente. Percebeu-se que a saída para o impasse territorial seria um conjunto de tratados de integração econômica, navegação, cooperação e medidas de confiança mútua (BRENNAN, 2004: 167). Incertezas ainda pairam também sobre as pretensões peruanas no norte do Chile.

As fronteiras da Colômbia foram consolidadas em meados do século XX, com exceção do território marítimo no Golfo da Venezuela. Além do conflito latente com a Venezuela, a ameaça representada por atores não-estatais concentrados na Colômbia abala, freqüentemente, as relações do país com seus vizinhos. Em 1998, os colombianos recorreram aos Estados Unidos para combater as guerrilhas colombianas. O Plano Colômbia implicou considerável aumento da presença militar dos Estados Unidos na América do Sul. O fato não seria um conflito latente, mas aumenta a possibilidade de emergência de conflito com vizinhos. Os vizinhos da Colômbia na América do Sul tendem a desconfiar da presença militar norte-americana na Amazônia, não concordam com qualquer intervenção militar ou policial estrangeira no território colombiano (HOFMEISTER, 2003: 49). A presença estadunidense na América do Sul tende a polarizar as forças políticas do subcontinente entre aqueles pró e os antiamericanos, o que anima rivalidades entre Estados da América do Sul.

O conflito latente Bolívia-Chile-Peru

O norte do Chile é o centro de confluência de um dos conflitos latentes mais sérios do subcontinente desde o fim da Guerra do Pacífico. Neste conflito, o vitorioso Chile expandiu significativamente sua fronteira em detrimento da Bolívia e do Peru. Desde então, desconfiança, tensão e interesses antagônicos permaneceram latentes, longe de um armistício completo e de uma solução pacífica conclusiva.

O Tratado de Lima, de 1883, estabeleceu limites entre Chile e Peru. O plebiscito definiria o destino dos municípios de Arica, hoje pertencente ao Chile, e de Tacna, hoje do Peru. Contudo, ambos os países discordavam sobre o plebiscito e a indenização que um país teria de pagar a outro. Em 1929, novo tratado reiterou essas disposições e, junto com o acordo boliviano-chileno de 1904, consolidou juridicamente as fronteiras ao norte do Chile (EYZAGUIRRE, [S.L.: s.n.]).

O Pacto de Trégua, de 1884, foi reafirmado com o tratado definitivo de paz de 1904 entre Bolívia e Chile. De acordo com este, consagrou-se o domínio absoluto e perpétuo dos territórios ocupados em virtude do acordo de 1884, bem como asseguraram-se indenizações à Bolívia e facilidades para o trânsito comercial deste país no território chileno (EYZAGUIRRE, [S.L.: s.n.]).

A Bolívia teve todos os motivos para tornar-se um país insatisfeito com seu território. Nasceu, em 1825, com 2,3 milhões de quilômetros quadrados; atualmente, possui 1,1 milhões. O Brasil ficou com 38% do território boliviano; o Peru, 19%; o Paraguai, 18%; a Argentina, 13%; e o Chile, 9%, segundo J. G. Alvarado (2004: 399). A política externa boliviana tem historicamente questionado seu *status quo* territorial com o Chile. Por isso, recorreu ao Movimento de Países não-Alinhados e esforçou-se para angariar apoios latino-americanos no âmbito multilateral da OEA, apesar de tensões com os Estados Unidos (VIZENTINI, 2004).

Atualmente, há três questões pendentes na relação Bolívia-Chile. O primeiro são terras perdidas para o Chile na Guerra do Pacífico. O Chile atém-se à defesa do Tratado de Paz e Amizade de 1904: alega que a Bolívia reclama a alteração dos limites, o problema não estaria na demarcação; que o governo boliviano não negocia diretamente com órgãos competentes nem envia documento oficial sobre a questão ao governo chileno; e que o Bolívia só trataria da questão em meios de comunicação e reuniões de organizações internacionais. A diplomacia chilena ressalta que a fronteira funciona normalmente e os fluxos de comércio e turismo são crescentes, tanto que na primeira reunião do Comitê de Fronteira Chile-Bolívia, em 1998, não se tratou de limites lindeiros, mas de facilitação de trânsito de mercadorias¹²².

Uma outra controvérsia fronteiriça trata-se de uma área de mananciais por onde passa o Rio Silala (ou Siloli, para os chilenos). O Chile o considera rio internacional e, como tal, utiliza seus recursos, como o faz a Bolívia. Em 1996, este país tomou medidas para reafirmar a nacionalidade boliviana sobre a área e, em 1999, o Instituto Geográfico Militar, a pedido do Parlamento boliviano, modificou mapas oficiais, mostrando que o rio situa-se totalmente em território boliviano. O compartilhamento da água com o Chile estaria ameaçado. Ambos os governos discutiram a questão em 2000, sem acordo. Em 2002, a Bolívia elevou a prioridade dada pela nação ao assunto. A Bolívia cogitou fechar temporariamente o fluxo de água canalizado para o Chile, mas permitindo que a água fosse exportada. O assunto poderia ser levado ao mecanismo de solução de controvérsias da OEA. Contudo, dada a inexistência de tratado geral entre as partes, haveria necessidade de levar a questão à Corte Internacional de Justiça (CIJ). Enquanto a Bolívia prefere mediação ou arbitragem, o Chile defende diálogo bilateral.¹²³

Apesar das controvérsias fronteiriças, o maior problema seria o acesso boliviano ao oceano Pacífico, “ponto fundamental da política externa da Bolívia” (VIZENTINI, 2004: 382). Esse governo propôs, em 1998, na OEA, negociação com o Chile para resolver o problema. O Chile alega que facilitou com normas e transportes – ferrovia La Paz-Arica e portos de Arica e Antofagasta – o livre trânsito de mercadorias bolivianas. O governo chileno concedeu espaço nas zonas portuárias para mercadorias bolivianas, que são pagas; a Bolívia reivindica a concessão definitiva e gratuita desses espaços, bem como a isenção de tarifas para o uso dos portos. “Nesta questão se confunde o

¹²² VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “As Relações Internacionais da Bolívia: os desafios da globalização e integração”. *Os Países da Comunidade Andina* Vol. I. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004. p. 381.

¹²³ Idem, pp. 383-385.

problema de fronteira entre os dois países, que a Bolívia reclama e que o Chile alega não conhecer” (VIZENTINI, 2004: 382).¹²⁴

O tema das relações com o Chile continua extremamente sensível para os bolivianos e mescla-se com a questão do uso de suas reservas de gás. Com efeito, isso é ilustrado por A. Guáqueta e P. Peña (2005: 148):

La propuesta del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2002 de exportar gas a través de un puerto chileno provocó la ira nacionalista en todo el país, y el escalamiento de los disturbios en octubre de 2003 lo obligó a renunciar. El problema referido al comercio y la propiedad de hidrocarburos en Bolivia también dio lugar a controversias con Perú, Brasil y Argentina, y marcó la renuncia de Carlos Mesa en junio de 2005, tras violentas protestas.

Em 2001, Chile e Peru iniciaram consultas sobre controle de armas convencionais e começaram a homologação da contabilidade de seus gastos de defesa; e Comissão Equatoriana-Peruana sobre Medidas de Confiança Mútua e Segurança abre seus trabalhos, tais como o de homologação de gastos militares (HERZ, 2004: 25). Atualmente, o Peru desconfia das boas relações Bolívia-Chile. Recentemente, o presidente peruano manifestou desconfiança acerca de um suposto acordo secreto entre esses dois países sobre uma saída da Bolívia ao Pacífico. O fundamento jurídico do Peru é o Protocolo complementar ao Tratado de Lima (1883), que proibiu o Chile e o Peru a cederem território a um terceiro país. O chanceler boliviano negou a existência desse tipo de acordo.¹²⁵

Ao menos três fatores indicam que uma guerra advinda desse conflito latente é bastante improvável, ao menos no médio-prazo. Em primeiro lugar, a interdependência econômica entre as partes do contencioso aumentou consideravelmente nas últimas décadas. A partir de 1989, a Bolívia, que evitava relações econômicas com o Chile, passou a reafirmar-se na CAN e aproximar-se do Chile, o que foi propiciado pela democratização deste país.

Em segundo lugar, em se adotando a premissa da tese da paz democrática, é positivo que as democracias chilena e peruana tenham se consolidado desde 1991 e 2001, respectivamente.¹²⁶ A democracia boliviana tem mostrado sinais contraditórios, de um lado, viabilizou a ascensão de um líder cocaleiro de origem indígena, de outro lado, a “refundação do Estado” implementada por Morales tem utilizado métodos incompatíveis com a democracia e questionados pela oposição.

Em terceiro lugar, não se pode ignorar que o gasto militar chileno tem sido, nos últimos dez anos, ao menos quatro vezes maior que os gastos da Bolívia e do Peru, de acordo com o SIPRI. Além do valor nominal, a preparação das Forças Armadas do Chile constituem por si só um relevante fator de dissuasão frente a intenções beligerantes de seus vizinhos.

Conflitos latentes venezuelanos

A Venezuela é centro de dois conflitos latentes: perduram controvérsias fronteiriças no Golfo

¹²⁴ Idem, p. 382.

¹²⁵ France Press. “Bolívia convoca embaixador do Peru após declaração de García”. Folha de São Paulo, 26/08/2009.

¹²⁶ De acordo com os indicadores da Freedom House.

da Venezuela, fronteira marítima com a Colômbia e no território da Guiana reivindicado pela Venezuela. A consolidação do Estado nacional venezuelano ocorreu apenas no início do século XX, predominavam lutas internas e instabilidade, o que debilitava o país em negociações internacionais. Nesse contexto, o país “perdeu territórios para Estados vizinhos e para a Inglaterra, por meio da demarcação desfavorável das fronteiras” (MONTEIRO, 2007: 123). Assim, após consolidado, o Estado venezuelano mostra-se insatisfeito com o *status quo* territorial, insatisfação perpetuada e reproduzida pelos principais atores políticos da Venezuela.

Historicamente, os venezuelanos adotaram postura internacional pró-ativa em tempos de bonança econômica associada aos preços do petróleo: quanto maior o preço da *commodity*, maior a desenvoltura internacional do país. A Venezuela, entre 1947 e 1959, tentou usar sua efervescência econômica baseada no petróleo para projetar-se territorial e politicamente, influenciando a política regional (CERVO, 2001: 203). Jiménez (1952-1958) ressuscitou o sonho de anexar as Antilhas inglesas e holandesas, a ilha de Trinidad, a Guiana inglesa e territórios brasileiros. Para tanto, precisava dos apoios brasileiro, colombiano e peruano, em troca de empréstimos, e do suporte americano, por petróleo. Com petrodólares, o país projetou uma imagem baseada em solidariedade e generosidade pan-americana: antecipando Kubitschek, propôs, a criação do Fundo Econômico Interamericano, proposta rejeitada na OEA; e negociou empréstimos a Paraguai, Bolívia e Equador. Jiménez manteve-se no poder fraudando eleições e foi derrocado (CERVO, 2001: 206-209). Em 1958, caiu o regime de Jiménez e uma crise econômica gerou a escassez de divisas.

Esse ativismo venezuelano em tempos de bonança refletiu-se no contencioso coma Guiana. A Venezuela forneceu petróleo subsidiado e cooperação a países do Caribe a partir de 1974. O interesse venezuelano no Caribe era angariar apoio para seus pleitos territoriais. O governo venezuelano divulgava a língua espanhola em ilhas de fala inglesa para enquadrá-las em sua esfera de influência e ter acesso a depósitos de bauxita na Jamaica e na Guiana (CERVO, 2001: 251). A partir de 1999, a política externa venezuelana congelou o contencioso novamente. Ainda assim, o governo bolivariano implementou estratégia de aproximação com o Caribe – mediante fornecimento de petróleo subsidiado, nos marcos do Pacto de São José (1989) –, mas há relutância entre a comunidade anglófona do Caribe, solidária frente à causa da Guiana.¹²⁷

O caso de Essequibo é emblemático do modo como conflitos latentes são propositadamente negligenciados, seja porque mudanças políticas domésticas minam a continuidade de negociações, seja porque cada uma das partes posterga solução definitiva, pretendendo negociar em posição de força. E. C. Otálvora (2002) fez notável esforço para esclarecer o contencioso de Essequibo na história recente, concebendo-o como reflexo da ocupação territorial de potências européias nas Américas.

Após o Laudo de Paris 1899, que definiu o *status quo* territorial entre a Grã-Bretanha e a

¹²⁷ OTÁLVORA, Edgar C. “El Caribe y el Contencioso com Guyana en la Política” Política Exterior Venezolana: Contraste de Dos Tiempos”. Caracas: Cuadernos del CENDES, ano 19. n.49. janeiro-abril, 2002. pp. 103-126. Disponível em <http://www.geocities.com/otalvora/libros/guyana/artguy1.htm> (15/10/2009).

Venezuela, o contencioso foi reativado pelo governo Rômulo Betancourt (1959-1964). Em 1966, a República Cooperativa da Guiana emancipou-se do domínio britânico, herdou o Acordo de Genebra, firmado nesse ano entre a Venezuela com a Grã-Bretanha. A posição venezuelana passa, de vítima do expansionismo colonial europeu, a ser país rico que pretende apropriar-se de dois terços de um país pobre recém emancipado. Pelo Acordo de 1966, se a Comissão Mista de Limites não chegasse a uma solução limítrofe as partes estariam obrigadas a optar por um dos mecanismos pacíficos de solução de controvérsias contidos na Carta da ONU. Após quatro anos, o chanceler venezuelano expressou indignação com suposta postura intransigente da Guiana, apegada ao *status quo* territorial herdado de acordo entre britânicos e venezuelanos em 1899. Em 1970, Caracas e Georgetown suspenderam por doze anos a obrigação constante no Acordo de Genebra, objetivavam negociar em posição de força – a diplomacia venezuelana teve de desviar esforços para negociar o pleito colombiano sobre o Golfo da Venezuela¹²⁸.

Entre 1974 e 1979, houve duas tentativas venezuelanas de iniciar negociações diretas com a Guiana. Tentou-se acordo em que a Guiana cederia à Venezuela parte do território de Essequibo em troca do compromisso venezuelano de comprar eletricidade guianesa. Contudo, por sua vez, Caracas ofereceu permutas envolvendo territórios marítimos e terrestres. Mudanças políticas domésticas minaram as negociações¹²⁹.

Entre 1979 e 1984, a Venezuela envolveu a opinião pública no contencioso e rejeitou soluções baseadas em permutas, defendendo o Acordo de 1966. Guiana e Venezuela acordaram em recorrer à ONU. O Secretário Geral da ONU designou Alliston McIntyre para prestar bons ofícios. O novo governo venezuelano, por não haver surgido da vontade popular, motivou postergação de negociações sobre o tema. Em 1994, data da eleição de Caldera (1994-1999), McIntyre chamou as partes para negociarem definitivamente a questão, mas ele próprio declarou, após a reunião, que o contencioso provavelmente se prolongaria, haja vista a delicadeza e a sensibilidade que do tema para ambas as partes. Caldera ampliou a agenda de negociação bilateral para que o assunto territorial não frustrasse outros temas de interesse mútuo. O mecanismo de bons ofícios não prosperou, assim como uma tentativa venezuelana de delimitar o mar territorial com seu vizinho. O governo Chávez (1999-) confirmou o mecanismo de bons ofícios e reiterou a negação e a crítica contra o Laudo de Paris.¹³⁰

Para Otálvora (2002), apesar da continuidade do mecanismo de bons ofícios, as relações com a Guiana têm sido conflitivas. Em 1999, Chávez emitiu Nota de Protesto a Georgetown, acerca das concessões outorgadas pela Guiana a empresas petroleiras em regiões sob reclamo venezuelano; meses depois, a Guiana manifesta preocupação com mobilizações militares venezuelanas na fronteira. A Guiana pretendia conceder território a empresa estadunidense para instalação de base de lançamento de foguetes espaciais. A Venezuela protestou veementemente. A

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Ibidem.*

¹³⁰ *Ibidem.*

base não foi construída por causa da bancarrota da firma estadunidense. A tradicional tentativa de aproximação com o Caribe não foi exitosa, pois o próprio contencioso com a Guiana causava afastamento com o Caribe anglófono; em 2000, o Acordo Energético de Caracas, que contemplava o Caribe e excluía a Guiana na oferta venezuelana de petróleo subsidiado, despertou acusações caribenhas (do Caricom e da Guiana) contra pretensões hegemônicas da Venezuela; este país abriu então o Acordo para o ingresso de seu vizinho oriental¹³¹.

O contencioso Colômbia-Venezuela consiste na delimitação de áreas marinhas e submarinas no Golfo da Venezuela. O venezuelano Caldera (1994-1999) promoveu outros temas da agenda bilateral para que o assunto territorial não frustrasse outros temas de interesse mútuo. Entretanto, importantes funcionários do governo e das áreas militar e ambiental manifestaram posições de alta beligerância contra o governo colombiano e os temas de integração bilateral. Assim, as comissões de integração e negociação limítrofe com a Colômbia virtualmente cessaram suas atividades. O contencioso com a Colômbia foi reativado em resposta a um violento ataque da ELN contra um posto fluvial fronteiriço da Marinha venezuelana, no rio Meta.

A Venezuela adotou o neoliberalismo no segundo governo Pérez, enfatizando, além das reformas estruturais internas, a integração com seus vizinhos – sobretudo com a Colômbia (OTÁLVORA, 2002). O grupo “bolivariano” eminentemente militar liderado por Chávez tentou um golpe de Estado contra o governo Pérez em 1992. Os militares golpistas acusavam o presidente de “traição à pátria” e exigiram a dissolução das comissões de negociação de limites atuando junto à Colômbia desde 1989. O grupo, portanto, mostrava-se pouco afeito a negociações territoriais, apesar da retórica integracionista. O governo de Chávez manifestou que a integração continental, especialmente com a Colômbia seria prioridade. A abordagem venezuelana em relação a Cuba mudou em 1999: emergiu uma aliança política e econômica.

4.4 Conflitos latentes: padrões e soluções

Conflitos latentes são sujeitos a dinâmicas mais amplas, como as rivalidades. Estas, geralmente, decorrem da postura adotada por cada um dos governos de dois países conflitantes. Alguns governos elegem-se ou usurpam o poder com discursos que securitizam litígios. Ou seja, tentam aumentar coesão e apoio doméstico ao seu governo mediante a construção de uma plataforma política que “demoniza” seus vizinhos e sobrevaloriza contenciosos territoriais com outros países. Assim, conflitos latentes ganham destaque nas agendas bilateral e regional, deteriorando-as inevitavelmente.

Uma estratégia comum a todos os casos de conflito territorial da região andino-amazônica – do Chile à Guiana – é evitar tratar diretamente do litígio e promover relações econômicas e cooperativas. O objetivo alegado é sempre o de não deixar que uma tensão pontual “contamine toda a agenda bilateral”. Essa estratégia mostrou-se fracassada. Ainda que as relações inter-estatais melhorem em determinados momentos, o litígio sempre resurgirá, seja devido a um governo mais

¹³¹ *Ibidem.*

obcecado com o assunto, seja resultado do acúmulo de questões negativas na agenda bilateral (e.g. desavenças políticas a que se somam disputas comerciais e conflitos latentes). Em última instância, essa estratégia favorece a desconfiança e a rivalidade.

Os casos Argentina-Chile e Argentina-Brasil, entre 1978 e 1991, contrastam com dinâmicas de rivalidade e a estratégia de protelar a solução de controvérsias. Demonstram uma clara possibilidade de governos convergirem politicamente, trabalharem para aprofundar a cooperação e focarem-se diretamente na solução de conflitos latentes, desfrutando, no fim, de benefícios recíprocos.

É preciso aprofundar estudos acerca das razões para a perpetuação de conflitos latentes – fontes de securitização – na América do Sul. M. A. Centeno (*apud* BRENNAN, 2004: 158) afirma que a grande quantidade de disputas fronteiriças na América Latina decorre de um legado territorial e jurídico vago. Contudo, a partir da análise dos conflitos latentes sul-americanos, percebe-se que isso não é determinante, tendo em mente os fatos discutidos acima (seção 4.2).

O legado jurídico-territorial sobre os limites do domínio espanhol e português na América era, notavelmente, mais impreciso que as fronteiras entre as subdivisões administrativas espanholas. A demarcação precisa dos limites luso-espanhóis após os tratados de Madri (1750) e Ildefonso (1777) mostrou-se inviável¹³². Os tratados de El Pardo (1761) e de Badajós (1801) eliminaram as disposições daquele par de tratados. Ora, o Brasil independente resolveu com seus vizinhos a demarcação de mais de 8.000 quilômetros de lacunas limítrofes basicamente entre 1851 e 1912 (CERVO & BUENO, 2008). Desse modo, outros fatores parecem mais importantes para explicar a permanência de disputas fronteiriças entre países de língua espanhola.

Um elemento sobressai como determinante para a perpetuação conflitos latentes: instabilidade política. Essa característica possui duas faces: uma consiste na ameaça ou quebra de regimes políticos e procedimentos democráticos; a outra é a inconstância da política externa, derivada de mudanças de governos ou, individualmente, dos próprios governantes. Esses traços são claros nos países andino-amazônicos, especialmente quando se compara com o Brasil e com o Chile.

A instabilidade política incide de três formas sobre a questão de conflitos latentes. Em primeiro lugar, implica domínio de políticas de governo em detrimento da razão de Estado, que é voltada para o longo-prazo. A solução de conflitos latentes impescinde de determinação nacional, demonstrada por homens de Estado. No limite, interesses conjunturais de governos podem levar à guerra, como no caso da ditadura militar argentina na Guerra das Malvinas (1982). Na América do Sul, o interesse de Estado foi evidenciado pelo apego a mecanismos (diplomáticos, políticos e jurídicos) de solução pacífica de controvérsias. Guerras, de um modo geral, não apenas geram revanchismo e contestação de acordos, mas também constituem barreiras para a consecução de objetivos nacionais, tais como o desenvolvimento socioeconômico. Espera-se que estadistas percebam esse fato, ao invés de incitarem desconfiança e rivalidades. O mérito dos estadistas será

¹³² Basicamente devido à resistência militar de jesuítas, à rivalidade luso-espanhola, à mudança política nas potências coloniais e às Guerras Napoleônicas (GOES, 1991).

maior, quanto maiores as dificuldades para operacionalizar um determinado mecanismo de solução de controvérsias. Às vezes, é preciso insistir em diferentes meios de solução pacífica. Por exemplo, na segunda metade da década de 1890, a recém proclamada República brasileira, rompendo com a tradicional aversão brasileira à arbitragem, percebeu ser esse o mecanismo mais propenso ao alcance de acordos limítrofes definitivos e estáveis.

Em segundo lugar, a instabilidade política estimula o questionamento de acordos inter-estatais antecedentes e decisões de mecanismos de solução pacífica de controvérsias. Inconstância da política externa de um país e a reiterada interrupção de processos iniciados por governos anteriores. A Bolívia questiona – politicamente, não juridicamente – o Pacto de Trégua, de 1884; o Equador, a demarcação que seguiu-se ao Protocolo do Rio, de 1941; a Venezuela continua questionando o Acordo de Genebra, de 1966. A intransigência das partes inviabilizou o mecanismo de bons ofícios da ONU no caso Guiana-Venezuela. Inversamente Brasil, mesmo quando sentiu-se injustiçado pela arbitragem que favoreceu os britânico na arbitragem sobre a questão da Guiana, respeitou a decisão, ao contrário da atitude venezuelana em relação ao Laudo de Paris, da mesma época.

Em terceiro lugar, a instabilidade tende a resultar na adoção da estratégia que perpetua o conflito latente. Governantes publicizam a insatisfação com o *status quo* territorial, como se a ampliação de um território fosse a solução para miséria e analfabetismo. A Bolívia tortuosamente reitera seu pleito territorial em direção ao Pacífico, apesar das concessões chilenas. O Equador alimenta revanchismo mesmo após a Acta Presidencial do Itamaraty, de 1998. A Venezuela procura manter vivo o sentimento de vítima da imposição do imperialismo britânico. A despeito dessas pendências, que envolvem “interesses vitais” dos países insatisfeitos, as partes desses conflitos engajaram-se fortemente na integração econômica com seus vizinhos, protelando uma solução definitiva dos conflitos latentes.

4.5 Coordenação política e construção de confiança recíproca

Dois acordos essencialmente latino-americanos constituem bases importantes do sistema regional de segurança. Ambos reiteraram a concretude e o alcance de interesses comuns e da coordenação política autônoma em relação à superpotência ocidental. Firmado em 1967, o Tratado de Tlatelolco é um dos primeiros acordos de não-proliferação nuclear do mundo – o Tratado de Não-Ploriferação só é firmado no ano seguinte. Tlatelolco instituiu uma zona livre de armas nucleares na América Latina.¹³³ A despeito de ter sido inicialmente assinado por 33 países, Argentina e Brasil só vieram ratificá-lo em 1994.

Além do Tratado de Tlatelolco, cabe destacar a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Criada mediante resolução maciçamente apoiada na AGNU, a ZOPACAS adveio de iniciativa brasileira. Interessado em manter um entorno regional pacífico e integrado, o

¹³³ Esse acordo precedeu aqueles adotados no Pacífico Sul (Rarotonga, 1985), no Sudeste Asiático (Bangkok, 1995), na África (Pelindaba, 1996) e na Ásia Central (Semipalatinsk, 2006).

Brasil concebe como seu espaço regional não apenas a área abrangida pelo Mercosul e pelo TCA, mas também pelo Atlântico Sul, incluindo vários países africanos. Nesse sentido, a resolução constituiria um marco para coordenar políticas de promoção da paz, do desenvolvimento socioeconômico e do meio ambiente, incluindo o objetivo de desnuclearizar o Atlântico Sul.

Na virada das décadas 1970-1980, nota-se forte diferença entre a sub-região andina e a do Cone Sul, tanto no nível doméstico quanto no nível das interações intra-regionais. Domesticamente, percebe-se alta instabilidade político-institucional no norte da América do Sul, a despeito do predomínio de regimes democráticos. A exclusão de grupos políticos importantes nas democracias “pactuadas” colombiana e venezuelana geraram descontentamento social e contribuíram para o surgimento de guerrilhas, mais notável no caso da Colômbia. O sistema político e as instituições dos países do Cone Sul mostraram-se mais estáveis, não obstante o predomínio de ditaduras violentas. Estimam-se 30 mil argentinos mortos na chamada “*guerra súcia*” (repressão a indivíduos “subversivos”); cerca de 3 mil brasileiros; e aproximadamente 15 mil chilenos.

O contraste do padrão de relacionamento no sub-complexo de segurança andino com aquele no sub-complexo do Cone Sul, como apontado por Buzan & Weaver (2003: 313; 317), começa a ficar claro nos anos 1980. A parte setentrional da América do Sul caracteriza-se por tensões, conflitos territoriais e ameaças não-estatais, enquanto a construção de confiança mútua reforça a idéia de uma comunidade de segurança parcialmente integrada no Cone Sul.

A aproximação entre Argentina e Brasil encontra antecedentes ainda nos primeiros anos da República brasileira, proclamada em 1889. Os laços comerciais são tradicionalmente relevantes para ambos. O período em que coincidiram os governos Frondizi-Kubitschek (1958-1962) notabilizou-se pela afinidade política, bem como pelo grau de integração alcançado e planejado (VIDIGAL, 2001). Nos anos 1970, mudanças no pensamento estratégico brasileiro viabilizaram a superação da rivalidade com a Argentina. Segundo Cerro e Bueno (2008: 406), “O pensamento precursor da Escola de Guerra, vinculado à bipolaridade e ao anitcomunismo, foi superado pela nova doutrina de segurança nacional, que também não encontrava explicações na rivalidade com a Argentina ou nos desígnios de hegemonia regional”.

O contexto externo favoreceu a acomodação de interesses argentinos e brasileiros. A gestão de Carter, denunciando abuso de Direitos Humanos, provocou afastamento político desses regimes militares sul-americanos com os Estados Unidos. As relações Estados Unidos-Brasil acumulavam focos de tensão desde 1967: a não assinatura do TNP, a expansão unilateral do mar territorial brasileiro, acusações mútuas de protecionismo comercial, o acordo nuclear do Brasil com a República Federal Alemã e a denúncia do acordo militar (1952-1977). A tensão Estados Unidos-Brasil, por si só, contribuiu para afastar a idéia argentina de sub-imperialismo brasileiro,¹³⁴ como aponta Hurrell (1998a: 242): “*Thus, cooperation was based both on the absence of the kinds of alternative options that Brazil and Argentina had sought to develop in the 1970s and on a common rejection of US policy*”

¹³⁴ Essa visão revigorou-se na gestão do chanceler brasileiro barão do Rio Branco (1902-1912), conforme apontou Bradford Burns em *The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*.

across a number of issues.”

A distensão da relação bilateral ocorreu mediante bem sucedido processo de solução de importantes fontes de securitização. Hurrell (1998a: 235-236) identifica sinais de aproximação entre os dois países sul-americanos entre 1978 e 1983: (1) exercícios das marinhas argentina e brasileira no âmbito do FRATERNAL (1978);¹³⁵ (2) Acordo Tripartite, ou Itaipu-Corpus (1979); (3) visita presidencial do brasileiro Figueiredo (1980), o que não ocorria há 45 anos; (4) acordos de cooperação nuclear e produção conjunta de armamentos (1980); (5) apoio brasileiro ao pleito argentino sobre as Malvinas;¹³⁶ (6) a anúncio da capacidade Argentina de enriquecer urânio, em 1983, não afetou a aproximação com o Brasil. Além desses fatores, cabe mencionar o emblemático antecedente da Operação Condor.¹³⁷

Dinâmicas pacíficas intensificaram-se e passaram a predominar também fora do eixo Argentina-Brasil, incluindo o Chile. Esse trio proibiu o desenvolvimento, a aquisição, a transferência, a produção e o uso de armas químicas e biológicas (HIRST, 1996: 106-108), mediante a Declaração de Mendoza (1991), a qual antecipou a criação da Convenção para proibição de Armas Químicas. A Declaração foi, mais tarde, subscrita por Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador. A criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC) e o conseguinte Acordo Quadripartite (1991)¹³⁸ destacam-se entre medidas de construção de confiança mútua entre Argentina e Brasil. Em 1984, Argentina e Chile superaram definitivamente o impasse territorial vivido em 1978. Esse par de Estados concluíram também acordo sobre o território de *Laguna del Desierto*, em 1991. Comitês de segurança permanentes mantêm diálogo constante entre as três maiores potências da sub-região (FLEMES, 2005). A cooperação entre forças armadas argentinas, brasileiras e chilenas é intensa e inclui troca de oficiais, exercícios militares conjuntos, regimes de controle de armamentos e até formulação de estratégias de defesa comuns no Atlântico Sul. Exercícios militares conjuntos argentino-brasileiros tiveram impulso nos anos 1990 (MATHIAS, GUZZI & GIANNINI, 2008), normalmente observados por Bolívia (esporadicamente), Chile, Paraguai e Uruguai.

Há, contudo, limites para o aprofundamento da cooperação militar de alcance regional. Argentina e Chile têm promovido uma verdadeira integração militar,¹³⁹ enquanto o Brasil mostra-se relutante. Aquele par de países firmou, em 2005, acordo que criou as Forças de Paz Combinadas,

¹³⁵ Operação que, inicialmente, era de exercícios navais argentino-brasileiros, e, atualmente, caminha para a formação (educação) comum de ambas as Forças, de acordo com Cláudio Carvalho Silveira (MATHIAS, GUZZI & GIANNINI, 2008).

¹³⁶ “Embora o Brasil tenha se mantido oficialmente neutro no conflito, na prática auxiliou a Argentina de diversos modos: cessão de material e pessoal militar, incluindo pilotos para missões de reconhecimento, e oferecimento de portos brasileiros para que produtos argentinos pudessem ser reexportados para a Comunidade Econômica Européia, evitando o embargo comercial imposto pelos europeus” (SANTORO, 2005: 118-119).

¹³⁷ Aliança político-militar do início dos anos 1970 entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, com vistas a coordenar a repressão a opositores das ditaduras que governavam esses países.

¹³⁸ Envolve os dois Estados, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

¹³⁹ O conceito difere do de cooperação militar, já que implica atuação combinada de forças militares no nível operacional, não apenas no nível estratégico, visando à constituição de brigadas bi-nacionais.

cujo treinamento e atividades ficaram a cargo de um Estado-Maior Conjunto.¹⁴⁰

O Brasil mantém-se afastado desse processo argentino-chileno. Contrastando com a disposição da Argentina, as Forças Armadas do Brasil não cogitam um projeto binacional comum com a Argentina, embora a Aeronáutica e a Marinha mostrem mais disposição em colaborar com suas correspondentes do país vizinho. Temendo o potencial de crises, a cooperação promovida pelo Brasil com a Argentina ocorre de modo força-força, o que afasta idéia de uma política sistemática do Estado.¹⁴¹

Mais grave que os limites da cooperação é a falha em mecanismos de consulta e coordenação política. Recentemente, “las megacompras de material militar em las que embarcó el gobierno Lula desde 2005, preocupan a las autoridades argentinas, las cuales esperaron sin éxito explicaciones por parte del propio Lula” (BERNAL-MEZA, 2008).

Ao contrário do contexto da Argentina e do Chile, o contexto estratégico em que a Colômbia e a Venezuela se inserem inibe a cooperação militar desses Estados com o Brasil. Naturalmente, se é difícil vislumbrar maior colaboração política-militar entre Colômbia e Venezuela, ainda mais improvável é elaboração de exercícios militares conjuntos entre os três países andino-amazônicos. O Assessor da Presidência para Assuntos Internacionais do Brasil, Marco Aurélio Garcia, defende que Colômbia e Venezuela assinem pacto de não-agressão e acordo para vigilância da fronteira comum; o Brasil estaria decidido a apoiar essa monitoração conjunta com aviões de vigilância e outros meios técnicos¹⁴².

Pelo menos a partir de 2005, o Brasil tem se esforçado para promover a coesão do subcontinente em questões militares-estratégicas. A última Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, liderada pelo Brasil, significou o primeiro projeto de participação combinada sub-regional em uma missão de paz, embora não haja uma força integrada, há forte vínculo e interconexão em nível de Estado-Maior, segundo o general argentino Julio Hand (MATHIAS, GUZZI & GIANNINI, 2008). Com efeito, “Brasil procura armar una nueva política de defensa regional, apoyado en su fortaleza económica, diplomática y militar” (BERNAL-MEZA, 2008). Apoiado pela Argentina, o plano brasileiro é unificar critérios de defesa na América do Sul e criar bases de uma indústria de defesa regional. Nesse sentido, a Embraer vem cooperando estreitamente para desenvolver a indústria aeronáutica colombiana¹⁴³. Desde 2008, Brasil e Colômbia negociam um plano de defesa da fronteira na Amazônia, cogitando inclusive uma base militar conjunta.¹⁴⁴ Argentina e Brasil planejavam, desde 2007, em cooperação com a França, construir um submarino nuclear a partir da constituição de uma empresa binacional (BERNAL-MEZA, 2008).

A partir dos anos 1980, ao passo que o Brasil participa da construção de confiança mútua no

¹⁴⁰ Ver LÓPEZ & MUÑOZ, 2008.

¹⁴¹ Ver MATHIAS, GUZZI & GIANNINI, 2008.

¹⁴² El País. “Marco Aurélio Garcia: Ajudaremos a Colômbia e a Venezuela a vigiar a fronteira”. 04/11/2009.

¹⁴³ Alex Sanchez. “Embraer: Brazilian Military Industry becoming a Global Arms Merchant?”. COHA, 01/09/2009.

¹⁴⁴ Cláudio Dantas Sequeira. “Embaixador diz que Colômbia e Brasil negociam plano de defesa”. Folha de São Paulo. 02/07/2008.

Cone Sul, tende a priorizar o combate a ameaças não-estatais provenientes da região andino-amazônica. Implementado desde aquela época, o programa Calha Norte tem visado à ocupação civil e militar de regiões fronteiriças na Amazônia. Dezenas de milhares de militares e alguns batalhões inteiros, sobretudo do Exército, foram deslocados da região Sul para o Norte do Brasil. Nos anos 1990, criou-se o Sistema de Vigilância da Amazônia e o Sistema de Proteção da Amazônia (SIVAM/SIPAM), para monitorar tráfico de ilícitos no rarefeito fluxo aéreo da região. Intensificou-se a cooperação com a Colômbia e a aproximação política culminou com a criação do Conselho de Defesa Sul-americano, cuja única oposição vinha daquele país.

Na sub-região andina, conflitos latentes mantiveram-se sem solução e alguns foram reativados. A rede de contenciosos territoriais envolve Bolívia-Chile-Peru (norte do Chile), Equador-Peru (rio Marañon), Colômbia-Venezuela (Golfo da Venezuela) e Guiana-Venezuela (oeste do rio Essequibo). A partir de 1979, há uma politização do contencioso Guiana-Venezuela, em que se promoveram polêmicas em meio à opinião pública. Em 1981, Equador e Peru mobilizaram tropas na fronteira, em tentativa peruana de controlar locais estratégicos na área contestada. Ambos tornaram-se beligerantes de fato em 1995, na Guerra do Alto Cenepa.

Outras fontes de tensão inter-estatal estiveram relacionadas a atividades de atores não-estatais. Mais de 350 mil colombianos¹⁴⁵ deslocaram-se forçosamente de seu país, fugindo do conflito entre governo e guerrilhas (LÓPEZ-GARCÉS, 2004), dirigindo-se sobretudo para países adjacentes. Esse fluxo não apenas gera problemas socioeconômicos locais – em cidades fronteiriças –, mas também propicia a dissimulação de atividades guerrilheiras e contrabando de armas e drogas. Esse contexto, somado à falta de cooperação policial-militar, tem prejudicado o combate às guerrilhas colombianas. Em 1992, aumentaram a tensão e a desconfiança colombiano-venezuelanas em função das abordagens descoordenadas em relação às FARC.

As fronteiras amazônicas brasileiras são politicamente pacíficas e juridicamente definidas, ao menos desde o início do século XX. Contudo, deficiências econômicas e de infra-estrutura, bem como baixas densidade demográfica e presença estatal, abrem espaço para canais de relacionamento informais e até ilegais (HOFMEISTER, 2003: 35). A. Procópio (2005) pede atenção para o problema da “integração paralela” na região entre Venezuela, Guiana francesa e Brasil, traçando um panorama acerca de migrações ilegais, garimpos e madeireiras fora-da-lei, contrabando de pedras preciosas, alimentos e gasolina, entre outros fatores.

De acordo com Cerro, “os objetivos de ação [externa] venezuelana se concentram em áreas tradicionais: alcançar o acordo de limites em pontos ainda pendentes da fronteira e avançar na integração econômica e comercial” (2004: 74-75). Esse autor reconhece que o tema do Golfo da Venezuela – agravado pela possível descoberta de petróleo – “envenena” as relações com a Colômbia. A disposição de Chávez para mediar o conflito do governo colombiano com as FARC, em 1992, aparentou evidenciar proximidade do venezuelano com a guerrilha, suscitando desconfiança e

¹⁴⁵ O número pode chegar a 600 mil (AVILA, 2007: 120), ou até a 2 milhões de “desplazados” (BRIGAGÃO, 2004: 266).

esfriamento das relações com a Colômbia (CERVO, 2004: 75). Chávez adicionou peculiares estilo e intensidade ao interesse de aproximar-se do Brasil, concebido como porta de entrada ao Mercosul (CERVO, 2004: 75). Atores domésticos no Brasil são reticentes quanto à adesão da Venezuela.

CAPÍTULO 5 – DESENVOLVENDO COMUNIDADES DE SEGURANÇA

5.1 Análise das condições de emergência de uma comunidade de segurança

Com o foco nas cinco condições que indicariam a formação de uma comunidade de segurança parcialmente integrada, serão analisadas as relações bilaterais do Brasil com o Chile e a Venezuela. Dado que eventos da política internacional sul-americana geram impactos recíprocos e em cadeia, o estudo dessas relações bilaterais também considera outros Estados sul-americanos. Contudo, o ponto de referência da análise será o posicionamento desses países em relação ao multilateralismo, a fronteiras não-fortificadas, a mudanças no planejamento militar, a uma definição comum de ameaça e a um discurso e uma linguagem comunitária. Essas são as condições de desenvolvimento de comunidades de segurança parcialmente integradas.

5.2 Multilateralismo

O multilateralismo refere-se a processos decisórios, solução de controvérsias e processos de adjudicação de conflitos (ADLER & BARNETT, 1998: 55-56). Deutsch (1969a: 26-28) não acredita que o surgimento de uma comunidade de segurança exigiria leis, cortes, política e exércitos federais fortes, acima de Estados e povos membros, pois essas instituições não foram essenciais para casos como o dos Estados Unidos e o da Suíça. O multilateralismo refletiria o grau de confiança e de gerenciamento de interesses, mediante mecanismos que incorporam demandas de todos os membros da comunidade.

Os Estados sul-americanos aderem plenamente ao multilateralismo. A acelerada institucionalização da UNASUL e o papel complementar exercido pelo Mercosul reforçam essa idéia. Apesar de clivagens acerca de projetos de integração, há consenso sobre o método multilateral para promovê-la. O multilateralismo venezuelano é evidente em seu papel de líder da ALBA, sua disposição em incorporar-se ao Mercosul, seu papel na OTCA e sua pró-atividade na UNASUL. O Chile, por sua vez, é um dos entusiastas da UNASUL, tanto que pediu para ser o primeiro país a presidir a instituição, e seu apreço pelo multilateralismo é evidente tanto em âmbito sul-americano quanto na APEC e na ONU.

O atual processo construção da América do Sul não apenas cristalizou o paradigma do multilateralismo subcontinental, mas também contribuiu sobremaneira para bloquear processos de securitização. O multilateralismo sul-americano constitui um alicerce crucial para a agenda regional de segurança. A cooperação multilateral tem sido o principal meio de contornar entraves nas relações bilaterais de Estados envolvidos em conflitos latentes.

Nesse sentido, a importância da UNASUL na agenda de segurança foi imediatamente comprovada. Um de seus primeiros desafios foi conciliar Colômbia e Equador após ataque daquele

país a acampamento das FARC em território equatoriano, em 2008¹⁴⁶. A UNASUL foi importante para impedir o aprofundamento do processo de securitização fomentado pela coalizão Equador-Venezuela. Apesar da demora, relações diplomáticas entre Colômbia e Equador foram retomadas em setembro de 2009¹⁴⁷.

Ainda em 2008, o grave conflito político doméstico boliviano, em que um movimento sectarista se fortalecia, foi superado por meio de declaração decisiva da UNASUL em favor da integridade territorial da Bolívia¹⁴⁸. Os Estados Unidos tiveram seu embaixador na Bolívia expulso – ação logo reproduzida pela Venezuela –, acusado de incentivar a rebelião contra o governo boliviano. Enquanto isso, a UNASUL, sob liderança do Brasil, logrou uma bem-sucedida mediação.

Em 2009, foi prioridade na UNASUL a discussão acerca de garantias colombianas-estadunidenses sobre a instalação de bases militares norte-americanas em território colombiano. A UNASUL instou a todos seus membros que informassem acordos militares e compras de armamentos, por exemplo. O Brasil proveu explicações sobre aquisições recentes e a Colômbia publicou o conteúdo do acordo com os Estados Unidos.

Desse modo, a UNASUL tornou-se rapidamente privilegiado foro político e de solução de controvérsias na América do Sul, que a fundação do Conselho de Defesa Sul-Americano vem fortalecer. Esse novo órgão simboliza esforço endógeno para resolver crises político-estratégicas da região sem intervenções de grandes potências; integrar de indústrias bélicas; e coordenar políticas de defesa e posições em questões de segurança internacional. O Conselho é um marco de duas inéditas transformações simultâneas: a fusão dos sub-complexos regionais de segurança em um só CRS sul-americano; e o início da construção de um mecanismo de defesa propriamente sul-americano, diferenciado do GRIO, da OEA e do TIAR. Até então, não havia no hemisfério outras instituições voltadas para a agenda de segurança.

Em sentido geopolítico, embora [a CASA] não seja uma aliança militar, cria o pólo de poder regional e confere ênfase à segurança regional, cujos contenciosos são resolvidos pela ação diplomática com base nas doutrinas sul-americanas do direito internacional, o respeito à soberania e à não-intervenção em assuntos internos dos Estados. Afasta, conseqüentemente, a interferência de potências e órgãos externos em sua solução, tais como a OEA, o Grupo do Rio e o velho Tratado Interamericano de Assistência Recíproca firmado no início da Guerra Fria. (CERVO, 2008: 514)

Em suma, se dependesse apenas do consenso em torno do multilateralsimo, haveria condições para a emergência de uma comunidade de segurança parcialmente integrada no subcontinente. Contudo, há outros condicionantes importantes a serem considerados.

¹⁴⁶ Folha de São Paulo, de Clóvis Rossi. “Morales aceita que UNASUL seja mediadora na Bolívia”. 16/09/2009.

¹⁴⁷ “Equador e Colômbia retomam relações diplomáticas”. Estadão.com.br, 25/09/2009. Disponível: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,equador-e-colombia-retomam-relacoes-diplomaticas,441193,0.htm>. Acesso: 25/11/2009.

¹⁴⁸ Folha de São Paulo. “Lula tenta conter tensão diplomática na região”. 24/05/2008.

5.3 Não-fortificação de fronteiras

Fronteiras não-fortificadas não significam ausência de postos fronteiriços, mas que a presença estatal em fronteiras no âmbito da comunidade não visaria à segurança contra uma invasão militar organizada (ADLER & BARNETT, 1998: 55-56). É preciso considerar a disposição das Forças Armadas nos territórios desses países sul-americanos, tendo em vista que a não fortificação de fronteiras é condição básica para a constituição de uma comunidade de segurança. Naturalmente, podem ser problematizadas as tensões inter-estatais no norte do Chile e nas fronteiras da Venezuela com a Colômbia. Atenta-se para o fato de que militares brasileiros fortificam fronteiras, não por eventuais ameaças de Estados vizinhos, mas, sobretudo, por ameaças de atores não-estatais.

A capacidade expansiva do conflito colombiano implica necessidade de “vacunas” e retenções de veículos nas fronteiras amazônicas – extensas, porosas e vulneráveis (BRIGAGÃO, 2004 : 263). Essa é a reivindicação colombiana. Portanto, no caso do Brasil, a fortificação das fronteiras amazônicas não representa algo negativo na agenda bilateral do Brasil com a Colômbia. Com efeito, as boas relações e a virtual ausência de contenciosos lindeiros com os outros da OTCA – incluindo a Venezuela – compatibilizam a fortificação de fronteiras brasileiras com o desenvolvimento de uma comunidade de segurança.

No caso da Venezuela, a fortificação de fronteiras tem sido fonte de preocupação para a Colômbia. Em novembro de 2009, a assinatura de acordo militar colombiano-estadunidense motivou Chávez a mobilizar 15 mil soldados para a fronteira¹⁴⁹. Isso não ocorreu por causa da intensa atividade narcoguerrilheira na região, mas a partir de percepção do governo venezuelano de ameaça convencional em relação aos Estados Unidos e à Colômbia.

Há indícios de que o governo venezuelano é conivente com atividades de guerrilheiros colombianos nas porosas fronteiras entre os dois países. A Venezuela tem declarado oficialmente o repúdio a atividades de narcoguerrilhas e narcotraficantes, contudo, não tem demonstrado grandes esforços para impedir que militantes das FARC se refugiem no país. O governo da Venezuela tem protestado contra a Colômbia, em ocasiões em que militares e policiais colombianos capturaram membros das FARC em território venezuelano.

Atualmente, o Assessor da Presidência para Assuntos Internacionais do Brasil, M. A. Garcia, defende que Colômbia e Venezuela assinem um pacto de não-agressão e um acordo para a vigilância da fronteira comum; o Brasil apoiaria esse monitoramento conjunto com aviões de vigilância e outros meios técnicos¹⁵⁰. Chávez descartou a proposta, aceita-la-ia se fossem retirados os militares estadunidenses na Colômbia¹⁵¹. Nesse contexto, o governo Uribe tem informado suas preocupações ao CSNU. Seu chanceler criticou a UNASUL por não ter comentado o discurso belicista de Chávez¹⁵².

A fortificação da fronteira entre Colômbia e Venezuela – seja por conta da presença militar estadunidense, seja em função do transbordamento de atividades guerrilheiras – mina a possibilidade

¹⁴⁹ Editorial. “Chávez vai à guerra”. O Estado de São Paulo. 10/11/2009.

¹⁵⁰ El País. “Marco Aurélio Garcia: Ajudaremos a Colômbia e a Venezuela a vigiar a fronteira”. 04/11/2009.

¹⁵¹ AFP e EFE. “Chávez rejeita pacto proposto pelo Brasil”. O Estado de São Paulo. 14/11/2009.

¹⁵² Redação. “If Colômbia ataca Unasul por calar sobre Chávez”. Folha de São Paulo, 19/11/2009.

de formação de uma comunidade de segurança na América do Sul. Isso porque representa importante fonte de securitização e afeta a coesão do subcontinente. A presença de militares desses países nas fronteiras não é um problema em si, mas sim a percepção mútua de ameaça tradicional. A despeito das boas relações desses países com o Brasil, a possibilidade de conflito inter-estatal na região andino-amazônica gera desconfiança em importantes atores no Brasil. Desconfiança em relação à Venezuela são fortes em partidos políticos de direita, na mídia e entre alguns círculos militares brasileiros. Assim, não é possível dizer que há condições básicas para uma comunidade de segurança.

O conflito latente no norte do Chile também constitui fonte de securitização na América do Sul. Embora não faça fronteira com o Brasil, esse contencioso local afetaria as relações entre o Brasil e o Chile, já que a estabilidade do entorno regional é prioridade da diplomacia brasileira e que a normalidade do fornecimento do gás boliviano é requisito para a segurança energética brasileira. A permanência de controvérsias em torno dessa região torna inviável a não-fortificação das fronteiras chilenas com a Bolívia e o Peru.

A tensão entre esses países, no entanto, mantém-se latente e parece menor do que na relação Colômbia-Venezuela. Em vista da baixa probabilidade de uma guerra no conflito latente chileno (conforme analisado na seção 4.3), a fortificação das fronteiras chilenas em si não afeta as relações bilaterais com o Brasil. Tampouco são afetadas as relações deste com a Bolívia e o Peru. Portanto, o desenvolvimento de uma comunidade de segurança entre o Brasil e o Chile não seria inibido, a não ser em situação de guerra do Chile com seus vizinhos.

5.4 Mudanças no planejamento militar

Uma alteração no planejamento militar significa a desconsideração de hipóteses extremas de ameaça à segurança envolvendo membros da comunidade (ADLER & BARNETT, 1998: 55-56). Segundo Deutsch (1969a: 31-32), em um espaço integrado, população e formuladores de políticas não considerariam guerra contra um membro da comunidade. Há, contudo, diferentes graus de cooperação inter-estatal e de participação em campanhas militares conjuntas. É preciso analisar tanto a opinião de formuladores de políticas públicas e da opinião pública, quanto à alocação de recursos militares.

Hurrel (1998b: 533) ressalta que a diminuição da percepção de ameaças pode advir de corte de gastos bélicos e da negação do equilíbrio de poder. São meios para construir confiança mútua: a *cooperação estratégica*, a aproximação de homens de Estado com vistas a uma aliança com objetivos estratégicos específicos; e a *cooperação entre Forças Armadas*, troca de oficiais, exercícios militares conjuntos, regimes de controle de armamentos, etc. Essas dinâmicas são raras entre os países andinos e intensas entre países do Cone Sul, sobretudo, entre a Argentina, o Brasil e o Chile.

Atualmente, na América do Sul, há dois vetores opostos. De um lado, existe o da pacificação da região andino-amazônica a partir de iniciativas do Cone Sul. De outro lado, não pode ser ignorada a possibilidade de transbordamento de processos de securitização do norte para o sul do subcontinente.

A literatura sobre integração e segurança na América do Sul enfatiza o processo de dessecuritização da agenda política a partir do eixo Argentina-Brasil, do Cone Sul em direção aos Andes. D. Flandes (2005) considera a formação de uma comunidade de segurança entre Argentina, Brasil e Chile, e vê o fim de considerações geopolíticas no subcontinente. Hurrell (1998b) também considera a aproximação entre esses três países, porém e afirma que a probabilidade de um conflito armado entre Brasil e Argentina é praticamente nula na atualidade, o que não caracteriza a relação entre outros países da América Latina. Hurrell (1998b: 539) presume que a expansão de comunidades de segurança é fundamental para aumentar sua própria segurança.

Além da UNASUL, outras iniciativas indicam mudanças positivas no planejamento militar dos Estados sul-americanos. O Acordo Marco sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional (GMC EXT./P.DEC Nº 16/06), de 2006, favorece a cooperação militar, abrangendo inclusive cooperação policial: quase todos os países sul-americanos adotaram Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME) como sistema oficial. Para E. Ishida (s/d), a I Reunião sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia da OTCA, em 2006, indicou que os países da OTCA caminham em direção a um entendimento comum a respeito do tema da segurança. Nessa ocasião, governo brasileiro dispôs-se a compartilhar a experiência adquirida com o SIVAM. Colômbia, Equador e Peru manifestaram apoio, pois o sistema brasileiro seria ferramenta útil para tornar mais efetiva a luta contra as ameaças advindas de guerrilhas.

O Brasil desarticulou hipóteses de conflito no Cone Sul (ver capítulo 4). Com efeito, as ameaças com que trabalham as Forças Armadas brasileiras se deslocaram para a Amazônia (ALSINA JR., 2006: 47). A principal preocupação brasileira vincula-se às atividades de narcoguerrilhas e narcotraficantes, bem como a cenários de guerra assimétrica, contra grandes potências – segundo alguns militares brasileiros.

O Brasil não considera que algum Estado andino seja fonte de ameaça a seus interesses de segurança (VAZ, 2002b: 1). A freqüência de exercícios militares com países vizinhos fortalece a idéia de que o planejamento militar do Brasil concebe mais parcerias do que hipóteses de guerra. A Marinha realiza exercícios com a Argentina, por meio dos tradicionais FRATERNOS e UNITAS (neste, participam também os Estados Unidos, a Espanha e o Uruguai), e com a Venezuela, no âmbito dos exercícios VENBRAS (criados há poucos anos)¹⁵³. A Força Aérea participa com a Argentina, o Chile, a França, o Uruguai e a Venezuela do CRUZEX (que está em sua quarta edição); ainda com a Argentina, realizam-se as operações PRATA (em sua quinta edição); com a Colômbia ocorrem os exercícios COLBRAS (em sua terceira edição); com o Peru, ocorrem os PERBRA (em sua terceira edição); e, com a Venezuela, há os VENBRA (em sua quinta edição)¹⁵⁴. O Exército participou de exercícios do Cruzeiro do Sul, com os países do Mercosul, entre 1996 e 2000¹⁵⁵.

O poder militar brasileiro é coerente com sua postura não-hegemônica. Sua superioridade

¹⁵³ Ver <http://www.mar.mil.br>. Acesso: 11/11/2009.

¹⁵⁴ Ver <http://www.fab.mil.br>. Acesso: 11/11/2009.

¹⁵⁵ Ver <http://www.exercito.gov.br>. Acesso: 11/11/2009.

militar na região advém de demandas inerentes ao tamanho de seu território, sua economia, sua população e seus recursos estratégicos. Embora seu território e sua economia correspondam a cerca de 50% da América do Sul, em conjunto, o poder aéreo brasileiro não reproduz essa característica. A quantidade aviões e helicópteros do Brasil com poder de ataque não chega a 30% da quantidade total no subcontinente, o que condiz com sua postura não-hegemônica. Considerando apenas esses armamentos, o Brasil possui 505; a Colômbia, 306; a Argentina, 202; o Peru, 193; a Venezuela, 151; o Chile, 132; e o Equador, 106¹⁵⁶.

Preocupações brasileiras com a Amazônia motivaram o um conjunto de iniciativas militares desde os anos 1980 (ver capítulo 4). Não se trata de ameaça de Estados andinos, mas da escassa presença social e estatal, de problemas sociais, do tráfico de drogas e de armas, e de outras atividades ilegais (VAZ, 2002: 2-3). Para A.C. Vaz (2002b: 7), as ameaças a interesses de segurança brasileiros não partem da natureza de regimes domésticos ou das políticas dos Estados andinos, mas respondem a quatro determinantes: (a) problemas sociais que minam a estabilidade política e a democracia e, assim, afetam a convivência entre os países andinos; (b) atividades de forças vinculadas a ilícitos transnacionais, particularmente aquelas que ocorrem em regiões fronteiriças; (c) possíveis transbordamentos de conflitos domésticos, como guerra civil e terrorismo; e (d) a possível internacionalização desses conflitos, que implica a presença militar de potências exógenas à região.

Em termos de planejamento militar, o Brasil e o Chile provêm condições para a formação de uma comunidade de segurança. Aliados tradicionais, ambos distanciam-se de cenários de guerra e cooperam proximamente, como na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti. Em vez de provocar desconfiança, a possível compra de caças franceses pelo Brasil gerou o interesse do Chile em cooperar¹⁵⁷. A confiança mútua entre Argentina e Chile – simbolizada pela Fuerza de Paz Cruz del Sur – provê sinais positivos de amizade e transparência, bem como gera confiança também nas relações de ambos com o Brasil. Esse contexto contrasta com os impactos que as relações Colômbia-Venezuela tem no Brasil.

Grosso modo, enquanto sérias hipóteses de guerra são consideradas pelo Chile e pela Venezuela contra outras nações sul-americanas, o Brasil desconsidera hipóteses de guerra contra um país vizinho. A atitude pacifista do Chile em relação à questão territorial com a Bolívia e o Peru ajuda sobremaneira a não arruinar a formação de uma comunidade de segurança na América do Sul (ver capítulo 4). Já o caso da Venezuela é diferente.

Quando Brasil se dirige à região andino-amazônica, tenta impedir um conflito entre a Venezuela e seus vizinhos. Se a Venezuela for pacificada, pacifica-se sua relação com a Colômbia, conforme opinião do professor A.C. Vaz. O foco do problema é a relação entre a Colômbia e os Estados Unidos desde o início do Plano Colômbia, em 1999. O governo Chávez desconfia das intenções estadunidenses, crendo que os Estados Unidos representam uma ameaça a governos e

¹⁵⁶ Ver Revista Flap Internacional. “Aviação Militar na América Latina”. Grupo Editorial Spagat, nº 442, ano 46, julho de 2009.

¹⁵⁷ José Meirelles Passos e Maia Menezes. “França diz ter oferta inédita ao Brasil”. O Globo. 04/11/2009.

aos territórios sul-americanos. A Colômbia, ao aliar-se com os estadunidenses para combater narcoguerrilheiros, passa a representar essa suposta ameaça à Venezuela. A tentativa de golpe contra o Chávez, em 2002, radicalizou ainda mais a perspectiva venezuelana, que acusou a esses países aliados. A assinatura do acordo militar entre esse par, em 2009, motivou Chávez a mobilizar tropas em direção à fronteira ocidental, o que fez a Colômbia informar suas preocupações ao Conselho de Segurança da ONU.

Claramente, a questão das FARC tende a securitizar a agenda inter-estatal entre esses países, como indica uma seqüência de eventos analisada por A. Guáqueta e P. Peña (2005: 147), a seguir. Em 2003, a Colômbia, após atentado a seu consulado na Venezuela, criticou esse país por suposta permissividade em relação às FARC e queixou-se da liberdade de movimento que esse grupo tem na fronteira venezuelana. O Uribe lembrou a Venezuela de que a ONU proíbe que um país abrigue terroristas ativa ou passivamente. Em 2004, Chávez acusou a Colômbia de enviar 88 paramilitares para promover um golpe contra o governo venezuelano. Em 2005, as relações bilaterais deterioraram-se por conta da captura de um chefe diplomático das FARC na Venezuela por forças colombianas.

Percebe-se que o clima de tensão nesses dois países não propicia a formação de uma comunidade de segurança sul-americana. A conciliação entre Colômbia e Venezuela é condição para a construção de confiança na sub-região andino-amazônica, pois facilitaria também relações com outros países. Isso porque Bolívia e Equador, parte da ALBA, tendem a refletir as ações externas venezuelanas. O Brasil, dado seu interesse na estabilidade regional, é contra toda atitude belicista. Quanto ao planejamento militar, o Cone Sul apresenta condições para alicerçar uma comunidade de segurança sul-americana. Contudo, é preciso harmonizar a região andino-amazônica pacificando o eixo Colômbia-Venezuela, onde está o principal obstáculo para o desenvolvimento dessa comunidade.

5.5 Definição comum de ameaça

A definição comum de ameaça depende da convergência política entre membros da comunidade sobre um denominador comum dessas ameaças. Em cada Estado, a auto-identificação possui geralmente um “outro” que encarna uma ameaça à comunidade. Fora de uma comunidade de segurança, um Estado pode identificar outro Estado como inimigo-ameaça. No entanto, no interior dessa comunidade, seus membros pensariam em ameaças de forma conjunta, considerando, geralmente, ameaças externas à região. Ameaças não-estatais, como guerrilhas, são consideradas como ameaça à comunidade. Alcançar um conceito comum de segurança internacional é importante, pois permitiria maior cooperação e coordenação entre Estados (ARAVENA, 2001: 25).

A Declaração da Conferência especial sobre segurança hemisférica, realizada no México, em 2003, evidencia a complexidade das discussões conceituais sobre segurança, mas também indica uma solução prática. Para Bonilla e Cepik (2004: 45-46), cada governo posicionou-se coerentemente com suas prioridades estratégicas: Argentina e Brasil priorizam a luta contra a pobreza, associada à segurança; Colômbia e Estados Unidos focalizam grupos armados ilegais, o narcotráfico e o

terrorismo; Canadá e Chile defendem a noção de segurança humana. No entanto, houve um consenso mínimo suficiente para gerar uma concepção multidimensional dos problemas de segurança. Essa concepção permitiu flexibilizar a estrutura institucional da OEA e do TIAR.

A partir do conceito de segurança multidimensional, tenta-se proteger populações. A América do Sul preocupa-se em estabelecer definições comuns de ameaças que enquadrem tanto ameaças convencionais quanto não-convencionais. Os países da região preocupam-se com a segurança de seus cidadãos contra riscos à sua integridade física, sejam quais forem as ameaças.

O conjunto dos países sul-americanos tenta combater ameaças não-estatais. Nesse sentido, a preocupação com atividades ilícitas transnacionais ficou evidente no Acordo Marco sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional, de 2006, entre a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador, o Peru e os cinco Estados-parte do MERCOSUL. Incluem-se “o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, o terrorismo internacional, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos, o tráfico ilícito de pessoas, o contrabando de veículos e os danos ambientais, entre outras”. Na I Reunião sobre Defesa e Segurança Integral da Amazônia da OTCA, em julho de 2006,

evidenciou-se que existe uma percepção comum em torno do tema segurança. Os países reconheceram que o caráter transnacional de delitos como o tráfico de drogas ilícitas, de precursores químicos, de armas e de munições, além da ação do crime organizado com conexões internacionais representa uma ameaça comum que deve ser enfrentada mediante estreita cooperação. Esta, por sua vez, deveria ser concentrada nas zonas de fronteira (ISHIDA, [S.L./s.n.]).

A maioria das missões aéreas que envolvem países vizinhos visa, especialmente, combater o narcotráfico. Entre essas, estão os exercícios que a Força Aérea Brasileira promoveu: o PRATA, o COLBRAS, o PERBRA e o VENBRA.

Na América do Sul, a identificação de ameaças é compartilhada. “*Hay al menos un mínimo denominador común sobre actividades tipificadas como delitos que pueden formar parte de fenómenos más amplios y sistemáticos: narcotráfico, redes traficantes transnacionales, conflictos armados o terrorismo*” (GUÁQUETA & PEÑA, 2005: 157).

A despeito da preocupação com ameaças não-convencionais, alguns Estados sul-americanos enfatizam, sobretudo, ameaças e conflitos tradicionais. Esse caso é o do Equador e o da Venezuela, como provam suas posições na Conferência Especial de Segurança da OEA em 2003, na qual esses países privilegiam a concepção de segurança tradicional, militar-estatal (CEPIK, 2005).

Brigagão (2004: 264-265) ressalta outra divisão entre os sul-americanos: há divergência uma crucial, acerca da classificação de ameaças não-estatais. O presidente da Venezuela tende a reconhecer *status* de beligerantes às FARC (RESTREPO, 2008), embora não o tenha feito oficialmente. Chávez favorece uma solução negociada e oferece mediação: apresenta-se como ente neutro em relação à Colômbia e às FARC. A própria neutralidade venezuelana gera desconfiança em seu vizinho. Enquanto a presença militar estadunidense na Colômbia incomoda à Venezuela por sentir-se diretamente ameaçada.

A Colômbia, como os Estados Unidos, considera as FARC um grupo terrorista e insta outros

países a fazê-lo. A Colômbia havia barganhado a aprovação do Conselho de Segurança Sul-Americano pelo reconhecimento do *status* das FARC como terrorista; o Brasil rejeitou a idéia, é contra as atividades das FARC, mas não possui lista oficial de grupos terroristas¹⁵⁸. Desde 2003, o Brasil aproxima-se do tema das FARC, em favor de solução negociada em seu “território neutro” (BRIGAGÃO, 2004: 267-269). Para alguns analistas, contudo, o Brasil adota “política de prudência excessiva” (PINTO, ROCHA & SILVA, 2004: 152-153). O Chile aproxima-se dessa posição. Em 2003, o chanceler peruano Allan Wagner justificou porque não reconhecia as FARC como grupo terrorista: “primeiro, porque nenhum país da região havia declarado nada a respeito. Segundo, porque ninguém havia pedido tal declaração. E terceiro porque sabe-se que com o terrorismo não se negocia e se declara estes grupos guerrilheiros de terroristas, acaba-se a negociação” (BRIGAGÃO, 2004: 264).

O maior contraste diante da questão está, portanto, entre a Colômbia e a Venezuela. Sua conciliação seria viável se o governo venezuelano fosse mais suscetível à opinião pública. O governo Chávez associa a ameaça estadunidense com a Colômbia. Por outro lado, a opinião pública venezuelana deixa claro que não vê o país vizinho como ameaça; e maioria dos venezuelanos não hesitaria em chamar as FARC de grupo terrorista¹⁵⁹.

Em suma, o Cone Sul compartilha de definições comuns de ameaça. Contudo, a Venezuela e alguns outros países da ALBA destoam desse enfoque. A clivagem do eixo Colômbia-Venezuela-Brasil consiste respectivamente, na militarização do combate a ameaça não-convencional, no apego ao conceito de segurança tradicional e na abordagem de segurança humana contrária a soluções militarizadas. Essa divisão mina a perspectiva de se formar uma comunidade de segurança andino-amazônica.

5.6 Discurso e uma linguagem comunitária

É importante considerar a existência de um discurso e de uma linguagem comunitária, pois o compartilhamento de um discurso normativo e padrões de ação estatal implicaria a existência padrões comunitários sobre diversos temas da agenda internacional (ADLER & BARNETT, 1998: 55-56). Desse modo, normas comunitárias tenderiam a diferir daquelas de fora da comunidade¹⁶⁰.

Lideranças políticas sul-americanas compartilham de certos valores básicos. Sua linguagem e seu discurso são tão consistentes quanto aqueles identificados na UE, por exemplo. Segundo o Tratado Constitutivo da UNASUL, seus membros

fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia,

¹⁵⁸ Cláudio Dantas Sequeira. “Embaixador diz que Colômbia e Brasil negociam plano de defesa”. Folha de São Paulo. 02/07/2008.

¹⁵⁹ “Pesquisa diz que venezuelanos são contra conflito com a Colômbia”. 09/03/2008. Últimas Notícias. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2008/03/09/ult1808u114397.jhtm> . Acesso: 11/11/2009.

¹⁶⁰ Para Lebow (1995: 45), é ilustrativa a forma como o ex-presidente tcheco Václav Havel, então como presidente do Conselho da Europa, identificou os valores comuns do continente: “respeito à singularidade e à liberdade de cada ser humano, os princípios de um sistema político democrático e pluralista, uma economia de mercado e uma sociedade civil com o Estado de Direito”.

participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável.

Esse Tratado concebe a integração regional como necessária para “resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes”. Além disso, defende-se o “fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa”.

Além da questão da não-proliferação nuclear, dos Direitos Humanos e do desenvolvimento sustentável, entendimentos em torno de um discurso comum mostram-se em outras agendas. Em relação à ordem econômica internacional, os sul-americanos defendem a liberalização do comércio agrícola na OMC, por meio do G-20, que inclui Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Em relação à agenda financeira, as maiores economias sul-americanas se opõem à liberalidade defendida pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, defendendo maior fiscalização e melhor regulamentação dos mercados de capitais. De modo geral, os Estados sul-americanos compartilham do discurso reformista em relação à ordem econômica internacional.

O maior ponto de divergência ideológica no subcontinente diz respeito à economia política. De um lado, a maioria dos sul-americanos abraça o paradigma das economias de mercado, o capitalismo. De outro lado, a Venezuela, desde 1999, e os membros da ALBA erigem-se sobre o projeto de “socialismo do século XXI”.

Essa divergência não implica, contudo, desmoronamento do bloco discursivo-lingüístico existente na América do Sul. Inversamente, as relações políticas e econômicas dos países da ALBA com os do Cone Sul mostram a plena compatibilidade do discurso e da linguagem dessas nações. Portanto, a existência de um discurso e uma linguagem comunitária viabilizaria uma comunidade de segurança parcialmente integrada na região.

Por outro lado, sabe-se que essa compatibilidade é socialmente construída e pode ser desconstruída. Segundo O. Weaver (1998), cada Estado pode incorporar significados diferentes ou mesmo contraditórios da integração regional em suas identidades nacionais. Assim, a integração sul-americana em quaisquer de seus aspectos pode retroceder, entre outros motivos, pela força de certos fatores de instabilidade.

5.7 Fatores de instabilidade

Fatores de instabilidade, forças desintegradoras, podem minar condições de formação de comunidades de segurança parcialmente integradas. No caso da América do Sul, entre outros fatores, discutem-se a presença dos Estados Unidos na América do Sul, o problema de ameaças não-estatais, questões de fronteira, a instabilidade política doméstica e o tema das capacidades militares relativas.

A presença dos Estados Unidos

A presença dos Estados Unidos na América do Sul é forte. A economia estadunidense está entre os maiores parceiros econômicos dos sul-americanos. O país é o maior investidor e importador da Colômbia, do Equador, do Peru e da Venezuela. A hesitação da Colômbia em buscar maior integração econômica com o Mercosul pode ser explicada pelo receio em perder benefícios das relações com os Estados Unidos (ver capítulo 3). O Chile encontra-se em posição semelhante, embora tenha um leque mais diversificado de parcerias econômicas. A Venezuela, apesar de tentar diversificar sua economia e seus parceiros econômicos, continua estruturalmente dependente dos Estados Unidos. País industrializado, o Brasil equilibra as relações com a América do Norte por meio de parcerias Sul-Sul e procura atrair mais as economias sul-americanas com investimentos, importações e um multitemático projeto de integração.

Se, do ponto de vista econômico, os Estados Unidos exercem tradicionalmente atração das economias sul-americanas, do prisma da segurança, o país tem exercido papel desestabilizador. Contribuiu, historicamente, para a polarização política em países sul-americanos e a queda de governos democraticamente eleitos, bem como favorece governos aliados. No caso do Brasil, conforme Cervo e Bueno (2008: 357-363), o governo daquele país financiava aos candidatos anticomunistas por meio do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e a Ação Democrática Popular (ADEP) nos anos 1960. O embaixador estadunidense tinha contatos diretos com o líder da direita golpista Carlos Lacerda. A Aliança para o Progresso concedeu crédito especificamente para governadores de Estados e prefeitos alinhados à política norte-americana. Houve, aparentemente, entre 1962 e 1963, uma “invasão informal”, quando da entrada de quase 5.000 norte-americanos com passaportes especiais. Há indícios “da atuação da CIA na organização de grupos paramilitares e no fornecimento de armas, ponderando a hipótese de guerra civil” (CERVO & BUENO, 2008: 361). O movimento que depôs Jânio Quadros era exclusivamente brasileiro, mas governo estadunidense envolveu-se no processo do golpe, com a operação preventiva *Brother Sam*, que incluía envio de navios para apoiar os golpistas. Castello Branco, militar que assumiu o poder em 1964, foi imediatamente apoiado política e economicamente.

Nos anos 1970, os Estados Unidos tiveram postura radical de apoio ao golpe militar que derrocou o governo Allende no Chile em 1973. Nos anos 1980, as intervenções estadunidenses causaram medo e desconfiança na América Latina. Em pleno século XXI, fortes indícios de colaboração estadunidense com o movimento político-militar que derrocou por alguns dias o presidente Chávez em 2002, após ter sido democraticamente eleito em 1998.

Em vista dessas atitudes dos Estados Unidos, a esquerda sul-americana tem enfrentado interesses estratégicos estadunidenses. A base militar estadunidense em Manta, no Equador, era uma das mais importantes da América Latina (ARAVENA, 2005: 60), mas foi desativada recentemente pelo governo Correa¹⁶¹. Contudo, os Estados Unidos contam com o apoio da direita

¹⁶¹ Conforme dados de 2006, os Estados Unidos tinham bases militares com mais de 10 mil soldados no Reino Unido, na Alemanha, na Itália, na Coreia do Sul e no Japão. Na América Latina, além de bases em Cuba e

colombiana: a presença militar dos Estados Unidos tende a aumentar, depois do acordo militar de 2009.

Do ponto de vista jurídico-institucional, os Estados Unidos tentam estabelecer bases de legitimidade para sua atuação estratégica na região. É o caso da Declaração de Segurança nas Américas, de 2003.

As deficiências do novo conceito de segurança adotado pela OEA criam as condições para justificar, como nunca antes, o uso das forças armadas dos países da região em missões que tradicionalmente e formalmente não lhes correspondem. Esta tendência regional em direção à securitização é também reforçada pela propensão da atual política externa dos Estados Unidos de ver tudo através da lente do terrorismo. Nesse sentido, haveria grande risco de aprofundamento da militarização da agenda de segurança hemisférica (CHILLIER & FREEMAN 2005).

O efeito regional da política externa da doutrina Bush, inclinada a soluções de força, reforçou a coesão sul-americana. Politicamente, a construção da América do Sul e o avanço da integração indicam certo enfraquecimento do paradigma da integração hemisférica e um fortalecimento da sul-americanidade dos Estados da região. Na agenda econômica, a ALCA fracassou e criou-se uma zona sul-americana de livre-comércio. No campo estratégico, foram desenvolvidos mecanismos de solução de controvérsias que dispensam a intervenção de forças exógenas à América do Sul. Nesse contexto, “o Brasil está ocupando o lugar deixado pelos Estados Unidos na região”¹⁶². O país atua como estabilizador, distanciando-se do rótulo de líder ou hegemom regional e construindo consensos que geram condições para uma maior integração.

O efeito doméstico das ações recentes dos Estados Unidos é tanto o enraizamento do integracionismo sul-americano no nível doméstico, quanto a radicalização e a consolidação de governos de esquerda. A crise econômica estadunidense e o belicismo de sua política externa fortaleceram a idéia de que o fortalecimento dos laços regionais é uma forma desejável de gerir problemas de segurança e diversificar parcerias econômicas. Essa idéia é cada vez mais difundida entre relevantes atores domésticos no Brasil, no Chile e na Venezuela. Assim, a integração regional tende a tornar-se objetivo comum de partidos tanto de esquerda, quanto de direita.

A esquerda sul-americana percebeu, no século XXI, uma conjuntura ideal para o discurso antiamericano. O antiamericanismo gerou coesão nacional em torno de governos parte da ALBA, por exemplo. O fortalecimento da imagem de um inimigo externo tem sido parte da tática da esquerda para angariar apoio político doméstico.

No caso da Venezuela, Chávez tem fomentado a personificação do inimigo como sendo o governo da Colômbia. Embora reitere seu apreço ao povo vizinho, utiliza o acordo militar Colômbia-Estados Unidos de 2009 “para criar um clima artificial de tensão”, segundo Trino Márquez¹⁶³. Como argumenta Pascal Boniface, é pequena a possibilidade de a Venezuela declarar guerra à Colômbia,

Honduras, havia uma base norte-americana na Colômbia (SMITH, 2007: 34-35).

¹⁶² Marcelo Coutinho. “O país está ocupando o lugar deixado pelos Estados Unidos na região”. Valor Econômico. 17/08/2009.

¹⁶³ Viviane Vaz. “1c Venezuela-Colômbia: Chávez recusa mediação de conflito”. Correio Braziliense. 11/11/2009.

haja vista falta de interesses concretos e capacidade militar para a empreitada¹⁶⁴. Contudo, a política venezuelana, aproveitando-se do contexto criado pelos Estados Unidos e pela Colômbia, tem gerado tensões que extrapolam o nível bilateral e minam a integração da América do Sul.

A presença dos Estados Unidos, em si, não é um fator de instabilidade. Embora o apoio estadunidense à Colômbia tenha sido fundamental no recente processo de restabelecimento da governabilidade por meio do combate a narcoguerrilhas (conforme opinião de Eduardo José Viola), a presença dos Estados Unidos tem sido usada para legitimar o armamentismo venezuelano. O problema é a abordagem utilizada, tal como a tradicional interferência em assuntos domésticos latino-americanos e o belicismo inerente à guerra contra o terror. Espera-se que a coordenação política com o Brasil desejada pelo governo Obama (2009-) mude essa abordagem no sentido do respeito a Estados sul-americanos e da convergência com os mesmos.

Ameaças não-estatais

As ameaças não-estatais – ou não convencionais – emergem fortemente em contexto pós-Guerra Fria. Há o que pode ser denominado inversão de vulnerabilidade: o Estado, tradicionalmente sob domínio de indivíduos quase absolutamente vulneráveis, passa a ser ameaçado por uma inédita capacidade bélica nas mãos de certos indivíduos e grupos (ALBUQUERQUE, 2006). De fato, esses grupos ameaçam toda a sociedade.

Na América do Sul, as maiores ameaças desse tipo são de narcoguerrilhas, grupos guerrilheiros financiados principalmente pela produção e pelo tráfico de drogas. Em certos casos, esses grupos adotam (ou adotavam) uma plataforma política revolucionária, como nos casos do peruano Sendero Luminoso e do colombiano FARC.

Dinâmicas domésticas têm claro vínculo com a emergência de ameaças não-estatais e, assim, o potencial desestabilizador de alcance regional. “A deterioração da situação social [devido ao fracasso da implementação de políticas neoliberais a partir de 1980] estimulou o ativismo do movimento marxista-leninista Sendero Luminoso” (HERZ, 2004: 12). Nessa mesma época, surgiu também a guerrilha urbana pró-soviética Tupac Amaru (HERZ, 2004: 13). O alcance regional de ameaças guerrilheiras pôde ser evidenciado com o fato de o Plano Colômbia ter incentivado o crescimento da produção de cocaína no Peru, sendo que este país vinha de uma redução de 70%, deixando de ser o primeiro produtor mundial em meados de 1990 (HERZ, 2004: 17). Há sinais de reorganização de movimentos guerrilheiros em pleno século XXI (HERZ, 2004: 18).

O caso colombiano é emblemático da relação entre o regime político doméstico e a segurança regional. A análise de Brigagão (2004) apresenta um conjunto de evidências nesse sentido. A democracia colombiana foi marcada por violência. Na Era da *La Violencia* (1948-1965), cerca de 200 mil pessoas foram mortas. Durante a vigência da chamada “democracia com Estado de sítio”, entre 1958 até a década de 1970, predominou a forma de governo pactuada da Frente Nacional. Sem espaço no sistema político, surgiram guerrilhas de esquerda, como o Exército Popular

¹⁶⁴ Idem.

de Libertação (EPL, 1963), Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC, 1964) e Exército de Libertação Nacional (ELN, 1965). A ilegitimidade do sistema político evidenciou-se na abstenção de 60% quando da eleição de 1978¹⁶⁵. Criado em 1972, o M-19 foi uma exceção de movimento guerrilheiro que depôs armas e adentrou na vida institucional do país em 1988. Contudo, ainda nos anos 1980, criaram-se máfias e as Autodefensas Unidas de Colômbia, para proteger tanto latifundiários quanto barões da coca. Nessa década, inicia-se a cooperação com os Estados Unidos contra guerrilheiros narcotraficantes, cujo auge é o Plano Colômbia (1999). Entre 2000 e 2005, os Estados Unidos teriam destinado US\$ 4 bilhões para aquele país (CHILLIER & FREEMAN).

Com um contexto doméstico tão conturbado, o problema da instabilidade política e da exclusão sociopolítica implicou fortalecimento de atores não-estatais que formaram estruturas de autoridade concorrentes ao poder central. Esses atores passaram a interessar-se crescentemente pelo narcotráfico como forma de sustento e expansão, marginalizando suas plataformas políticas para a Colômbia e não concebendo limites fronteiriços para seus interesses. Sendo a Colômbia um “*exportador de inseguridad*”, tornou-se preciso reforçar a vigilância – retendo e inspecionando veículos – nas extensas e porosas fronteiras amazônicas (Juan G. Tokatlián *apud* BRIGAGÃO, 2004: 257; 263).

O caso do Peru é peculiar: o Estado sobrepujou a instabilidade gerada por guerrilheiros surpreendentemente fortes. O conflito gerou, entre 1980 e 1999, em torno de 30 mil mortos, sendo 80% desses, civis (SMITH, 2007: 40). Quase toda a cocaína do mundo era produzida em três países. Em 1990, o Peru produzia 198 mil de toneladas; a Bolívia, 77 mil; a Colômbia 45 mil. Em 2004, a Colômbia ultrapassou o Peru, produzindo 149 mil toneladas; o Peru produziu 74 mil; e a Bolívia, 25 mil (SMITH, 2007: 102).

Nos últimos anos, a tornou-se freqüente a presença das FARC e do ELN no norte do Equador e no oeste da Venezuela. Nessas áreas, as guerrilhas têm acampamentos de refúgio, descanso e treinamento; formam redes de abastecimento logístico; vendem drogas; compram armas; e promovem extorção, seqüestros e recrutamento (GUÁQUETA & PEÑA, 2005: 153).

Acabar com as FARC não implica o fim do problema transnacional do narcotráfico, segundo M. Cepik. A luta contra o narcotráfico não envolve apenas a eliminação da oferta da droga (BRIGAGÃO, 2004: 265). Como argumenta Ramírez (2004: 209), é essencial cooperar para combater o tráfico ilegal de mercadorias, gasolina e armas, sob pena de aumentar a articulação de grupos violentos venezuelanos com os colombianos, bem como de acentuar desavenças políticas entre esses países.

Há um conjunto de mecanismos jurídicos para combater o narcotráfico e narcoguerrilhas. O Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional do Mercosul, de 1999, é o marco referencial da crescente cooperação nesse sentido¹⁶⁶. Entre outros acordos, a

¹⁶⁵ Houve um efêmero grupo político-étnico com braço armado nos anos 1980, em 1991, formou uma organização política que representa interesses indígenas (LÓPEZ-GARCÉS, 2004:27-28).

¹⁶⁶ O acordo inclui países-membro do Mercosul, Bolívia e Chile. Ver Luiz Felipe de Macedo Soares, em J.R. de

Convenção de Palermo de 2000 tipifica crimes de delinquência organizada, lavagem de dinheiro e corrupção; a Convenção Interamericana de Cooperação Judicial Mútua, desde 2003, promove a assistência legal mútua em investigações e atuação penal; embora não defina o conceito de terrorismo, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo fortalece mecanismos de ação contra o financiamento do terrorismo (GUÁQUETA & PEÑA, 2005: 154-156).

O fato é que esses mecanismos têm gerado frutos limitados e que narcoguerrilhas são um grave complicador das condições necessárias para a formação de uma comunidade de segurança sul-americana. O ideal seria que essas ameaças motivassem Estados sul-americanos a aumentarem sua coesão e sua integração, ao contrário de desavenças e de fragmentação. Para resolver o problema, nações vizinhas precisariam ao menos de (a) cooperar com serviços de inteligência, polícias e militares; (b) promover políticas de inclusão social de populações em zonas dominadas por narcoguerrilheiros; e (c) implementar ações conjuntas de vigilância, detenção e combate direto.

Contudo, como se viu anteriormente (neste capítulo), não é isso que ocorre: ameaças não-estatais sul-americanas constituem um problema transfronteiriço que traz tensão aos países andino-amazônicos. Tensões derivam de indícios de que Equador e Venezuela apóiam direta ou indiretamente às FARC. A falta de engajamento decisivo no combate a narcoguerrilheiros e narcotraficantes por parte dos vizinhos da Colômbia não apenas causa desconfiança nesse país, como também obriga-o a recorrer a outros parceiros, como os Estados Unidos. O envolvimento dos Estados Unidos contraria o Brasil¹⁶⁷ e o Peru, bem como provoca reações exacerbadas na Venezuela e no Equador. Esses últimos alimentam a percepção de ameaça advinda da presença militar norte-americana – securitizam a questão. Assim, ameaças não-convencionais provocam tensões interestatais, especialmente no eixo Colômbia-Venezuela. Essas tensões tendem a potencializar securitizações derivadas do conflito latente sobre o Golfo da Venezuela.

Nesse contexto, esvai-se a perspectiva de desenvolvimento de uma comunidade de segurança sul-americana. Esse tipo de dinâmica andino-amazônica tende a afastar possibilidades de não-fortificação de fronteiras, de mudanças pacíficas no planejamento militar e de definição comum de ameaças, sobretudo, entre Colômbia e Venezuela. A aproximação entre esses dois Estados é fundamental para viabilizar uma comunidade de segurança que envolva a região andino-amazônica, incluindo o Brasil.

Questões de fronteiras

Conforme analisado (ver capítulo 4), vários conflitos latentes sul-americanos carecem de solução e alguns Estados envolvidos não tem demonstrado interesse em soluções pacíficas, rápidas, transparentes e definitivas. Disputas territoriais tendem a reduzir a política externa a uma obsessão que encobre interesses de longo-prazo de uma política externa de Estado. É comum na América do

Almeida Pinto, A.J. Ramalho Rocha & R. D. Pinho da Silva (orgs), 2004. pp. 152.

¹⁶⁷ “A presença militar norte-americana em solo colombiano é razão de apreensão para muitos setores do Estado e da sociedade brasileira que não deseja e não possuem nenhuma razão para desejarem a internacionalização do conflito” (VAZ, 2002b: 6).

Sul a tendência de politizar questões que podem, no mínimo, alimentar a população com idéias de rivalidade e antagonismo com vizinhos; e, em última instância, gerar securitização de questões. Essa tendência é mais notável na relação trilateral Bolívia-Chile-Peru; entre Equador e Peru; assim como na relação da Colômbia com o Peru e com a Venezuela.

Percebe-se que conflitos latentes tendem à perpetuação em países com graves problemas sociais e instituições democráticas instáveis. A gravidade de problemas sociais e a indisposição de governos em resolvê-los tornam atrativa a adoção de estratégia de estadistas de politizarem contenciosos com outros países. A geração de percepções de um inimigo comum é um objetivo não explícito de alcançar coesão doméstica em torno de um líder político. A coesão doméstica é essencial para aprovar projetos que perpetuam um presidente no poder. Esse tipo de dinâmica é evidenciada nos discursos do boliviano Morales, do equatoriano Correa, do peruano Humalla e do venezuelano Chávez.

Atores políticos nesses países aparentemente permanecem aguardando uma conjuntura internacional favorável para questionarem seu *status quo* geopolítico. A instabilidade política nesses países acaba reforçando essa impressão (ver capítulo 4), pois esse fenômeno tende a provocar rupturas no cumprimento de acordos provenientes de mecanismos pacíficos de solução de controvérsias.

Questões de fronteira vinculam-se, assim, à instabilidade política. Essa dinâmica associada a conflitos latentes – embora ignorada por Adler, Barnett ou Hurrell – é extremamente prejudicial ao desenvolvimento comunidades de segurança. Mina a idéia de não-fortificação de fronteiras e a de mudanças pacíficas no planejamento militar.

Instabilidade política

Claramente, a instabilidade política doméstica imbrica-se tanto na questão de ameaças não-estatais, quanto em questões de fronteira. Figura entre as causas do surgimento de guerrilhas, bem como provoca rupturas em processos de solução pacífica de controvérsias lindeiras. Por isso, a instabilidade política é importante no estudo acerca de comunidades de segurança, ao menos na América do Sul.

Nathan (2004), a partir de estudos focados na África, critica a obra de Adler e Barnett (1998) por não darem devida importância à correlação entre a emergência de comunidades de segurança e estabilidade doméstica. Retomando Deutsch, a autora defende que a “violência doméstica em larga-escala impede a obtenção de uma comunidade de segurança porque torna a população e o Estado inseguros, gera incerteza, tensão e desconfiança entre Estados”.

Para Holsti (1996), “Estados falidos” podem gerar instabilidade sistêmica. Kacowicz (1998) também valoriza características domésticas condicionantes de relações inter-estatais, o que se aplica à formação de comunidades de segurança. Para Aravena, a fragilidade estatal por si só instaura clima de insegurança na América Latina. A debilidade do Estado gera insegurança e afeta sua população, dada a incapacidade de fornecer bens públicos, a começar pela segurança pública (ARAVENA, 2005: 62). Bonilla e Cepik admitem que fragilidades de Estados e regimes políticos são

relevantes afetam a agenda de segurança andino-amazônica, por isso, consideram a literatura sobre democracias e transições democráticas (2004: 51-52).

Nesse sentido, “as políticas de segurança dos governos nacionais dependem da percepção de ameaças e vulnerabilidades estratégicas” (BONILLA & CEPIK, 2004: 51-52). Por exemplo, ocorria, desde 1989, um crescente entendimento entre Colômbia e Venezuela, por meio do trabalho de uma comissão encarregada de limites. Com base na percepção de vulnerabilidades estratégicas venezuelanas – além de outros interesses –, o trabalho da comissão e a aproximação com a Colômbia foram interrompidos pela tentativa de militares golpistas venezuelanos em 1992.

Crises nas democracias sul-americanas afetam a continuidade do processo de integração, bem como potencializam processos de securitização. São necessárias instituições capazes de enquadrar novos atores sociais a sistemas políticos domésticos. O Estado precisa ser capaz de corresponder às demandas sociais. A instabilidade doméstica implica fragilização do Estado e tende a agravar a pobreza e a violência. A incapacidade de manter a ordem pública pode até criar *failed States* ou incentivar o fortalecimento de narcotraficantes e guerrilheiros (SANTORO, 2006: 133-134). Na Colômbia, a instabilidade política e social favoreceu a atuação de guerrilhas. O êxodo de mais de um milhão de colombianos das zonas rurais em conflito resultou tanto da violência, quanto da deterioração do setor agrícola (PINTO, ROCHA & SILVA, 2004: 152-153).

A instabilidade política gera incerteza política, insegurança e imprevisibilidade em países vizinhos. Inversamente, a estabilidade política e o predomínio de valores democráticos inibem visões hierarquizadas ou intolerantes de uma nação em relação a outras. No Cone Sul – excetuando o Paraguai –, os sistemas políticos provaram ser permeáveis às demandas sociais e políticas. A instabilidade política argentina entre 2001 e 2003, foi exceção. Desde os anos 1990, a constância da política externa (ao menos em relação à integração regional) e a estabilidade política foram suficientes para facilitar a integração regional. Isso não ocorreu na região andina.

A deterioração de uma democracia tende gerar incompatibilidade de valores e expectativas entre atores políticos em diferentes Estados, o que mina o desenvolvimento de comunidades de segurança. Isso ocorreu no caso da instabilidade política dos anos 1960, no Brasil, que culminou com o golpe militar de 1964, que, notavelmente, estancou a aproximação com a Argentina (VIDIGAL, 2001).

A democracia ainda é frágil em países como Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai e Venezuela. Analistas colocam em dúvida a vigência do procedural mínimo de uma democracia eleitoral de Schumpeter e Dahl, que exige (1) eleições livres e justas, (2) direitos civis e liberdades políticas e (3) amplo acesso a informações. O frágil Estado de Direito e o baixo grau de liberdade civil e política reiteram a fragilidade institucional desses países, segundo a *Freedom House*.

O modelo político derivado da “refundação do Estado”, aplicado na Bolívia e na Venezuela, é marcado pelo hiperpresidencialismo, o que coloca em dúvida o seu caráter republicano e sua

estabilidade de médio-prazo¹⁶⁸. Para alguns analistas, como C. Pio¹⁶⁹ e J. F. Sombra Saraiva, em que pese o caráter de democracia tutelada, oligárquica, durante o período do *Punto Fijo*, o governo Chávez aparenta estar caminhando a Venezuela rumo ao autoritarismo. Nesse sentido, P.R. de Almeida afirma que “o principal fator limitativo [do processo de integração sul-americana] parece continuar sendo a volatilidade política na região, dramatizada ao extremo na região andina nos últimos três ou quatro anos”¹⁷⁰.

É preciso fortalecer do Estado Democrático e de Direito e melhorar a qualidade de vida da população. Em sociedades tão polarizadas quanto a Venezuela, é preciso um denominador comum acerca da pluralidade de partidos e do respeito à legalidade. A superação da instabilidade política favorece a solução de conflitos com vizinhos, a bem como a integração regional.

Capacidades militares relativas na América do Sul

A existência de uma corrida armamentista colide frontalmente com a idéia de formação de comunidades de segurança. Pressupõe o domínio do dilema de segurança como paradigma das relações entre Estados, além de um alto nível gastos militares. Exemplos típicos são os períodos que precederam a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, bem como a corrida nuclear da Guerra Fria. O que alguns chamam de “remilitarização” da América do Sul não constitui, contudo, uma corrida armamentista.

Houve mudanças nos gastos militares entre 1985 e 2003 (SMITH, 2007: 24-25): aumentaram mais de 100% no Brasil e na Colômbia; e entre 10 e 50% no Chile, no Paraguai e na Venezuela. Não houve alteração no Peru e no Uruguai. Houve decréscimo na Argentina, no Equador e na Bolívia. O que ocorreu no Brasil e na Colômbia não está relacionado a tensões inter-estatais, mas sim à necessidade de modernizar as forças armadas e ao recrudescimento do conflito armado com narcoguerrilheiros.

O aumento do efetivo militar de Estados sul-americanos não indica uma corrida armamentista. A quantidade de homens parte do efetivo militar não é um dado adequado, por si só, haja vista que o poder bélico é cada vez mais dependente de tecnologia. Contudo, aquele dado é um indício da valorização das forças armadas, além de ser importante componente de poder bélico em fontes de securitização na América do Sul. Smith (2007: 20-21) mostra mudanças no subcontinente entre 1985 e 2003: a quantidade de efetivo militar no Equador e no Paraguai aumentou mais de 100%; na Venezuela, entre 50% e 100%; na Bolívia e na Colômbia, entre 10% e 50%; no Peru, não variou; na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai, houve decréscimo. Cabe notar que Argentina, Chile e Uruguai não adotam o serviço militar compulsório (SMITH, 2007: 23). Os aumentos no efetivo militar colombiano têm a ver com o recrudescimento do combate a guerrilhas, especialmente desde

¹⁶⁸ Hiperpresidencialismo indica excesso de poder pessoal no Executivo. Foi notável nos anos 1990, com figuras como Menem, Collor e Fujimori (CAVAROZZI, 1998:13-14); e, recentemente, Chávez e Morales.

¹⁶⁹ Carlos Pio. “Chávez vai cair. O que será da Venezuela?”. *Correio Braziliense*. 07/06/2007.

¹⁷⁰ Paulo Roberto de Almeida. *Problemas conjunturais e estruturais da integração na América do Sul: a trajetória do Mercosul desde suas origens até 2006*. Colunas de RelNet n°13, mês 1-6, ano 2006; ou Meridiano 47 n°68, mês 3, ano 2006.

1999. No caso da Venezuela, houve maior preocupação com o transbordamento do conflito colombiano.

Vários jornalistas e atores políticos importantes expressaram preocupação com uma corrida armamentista na região ao longo do século XXI. Isso foi manifestado pela secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Clinton e pelo presidente uruguaio Vázquez¹⁷¹. A percepção de jornalistas fundamenta-se em uma série de fatos recentes.

A Venezuela comprou fuzis, tanques, helicópteros e três submarinos da Rússia. O Chile adquiriu fragatas e outros equipamentos do Reino Unido e da Holanda. O Equador comprou aviões Supertucano do Brasil, helicópteros militares da Índia e fragatas do Chile. E o Peru tem um plano de reequipamento de até US\$ 650 milhões. São compras modestas, mas demonstram uma tendência armamentista considerada incomum na América do Sul¹⁷².

Tem ocorrido uma onda de compras de armamentos. A Venezuela, em especial, tem sido foco de atenção da imprensa sul-americana. Após adquirir caças Sukhoi Su-30, 8 helicópteros¹⁷³ e 100 mil fuzis russos, Chávez anunciou, em 2009, a aquisição de mísseis e 92 tanques, financiados pela Rússia¹⁷⁴.

O Chile, somente em 2007, comprou 118 tanques, 100 veículos de transporte Hammer, 12 helicópteros, entre outros¹⁷⁵. Após adquirir 18 caças F-16 e 12 Super Tucanos¹⁷⁶, pretende-se gastar US\$ 275 milhões em peças de artilharia¹⁷⁷. O país quer adquirir mísseis e sistemas de radar ao custo de US\$ 665 milhões¹⁷⁸.

O Brasil, em 2009, fechou com a França “o maior e mais importante acordo militar de sua história recente”, segundo I. Gielow, para montagem de 4 submarinos convencionais, integração de um reator brasileiro a um submarino nuclear, construção de uma base naval e um estaleiro, transferência de tecnologia e aquisição de 50 helicópteros, ao custo de R\$ 22 bilhões¹⁷⁹. O país comprará 36 caças de quarta geração, que podem custar R\$ 10 bilhões; a compra incluirá transferência completa de tecnologia. Deseja-se renovar a frota de caças, chegando a 88 novas

¹⁷¹ Redação. “Hillary critica “corrida às armas” da Venezuela”. Folha de São Paulo, 16/09/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1609200903.htm>.

¹⁷² Eliane Catanhêde. “UNASUL põe transparência militar em pauta”. Folha de São Paulo, 28/08/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2808200901.htm>. Acesso: 11/11/2009.

¹⁷³ Ver Revista Flap Internacional. “Aviação Militar na América Latina”. Grupo Editorial Spagat, nº 442, ano 46, julho de 2009.

¹⁷⁴ Redação. “Hillary critica “corrida às armas” da Venezuela”. Folha de São Paulo, 16/09/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1609200903.htm>.

¹⁷⁵ Alonso Ramos. “Chile dispuso de U\$ 1400 millones para comprar armas em el 2007”. Defensa Militar, <http://defensamilitar.blogspot.com/2008/06/chile-dispuso-de-us-1400-millones-para.html>. Acesso: 16/11/2009.

¹⁷⁶ Ver Revista Flap Internacional. “Aviação Militar na América Latina”. Grupo Editorial Spagat, nº 442, ano 46, julho de 2009.

¹⁷⁷ “Chile compra armas a EE UU por 275 millones de dólares”. Desde Abajo, 08/07/2009. <http://www.desdeabajo.info/index.php/actualidad/internacional/4859-chile-compra-armas-a-ee-uu-por-275-millones-de-dolares.html>.

¹⁷⁸ “Chile quiere comprar armas por US\$ 665 millones”. Perú21, 12/11/2009. Disponível: <http://peru21.pe/noticia/368062/chile-compraria-armas-us-665-millones>. Acesso: 15/11/2009.

¹⁷⁹ Igor Gielow. “Lula e Sarkozy fecham acordo militar de R\$ 22,5 bilhões amanhã”. Folha de São Paulo, 06/09/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0609200902.htm>. Acesso: 15/11/2009.

aeronaves até 2025¹⁸⁰.

O Brasil não participa e não se interessa em participar de um suposto dilema de segurança sul-americano. O país é um *global player* e está entre as dez maiores economias do mundo, mas seu poder bélico é menor que o dos países do G-7 e do BRICs. Em vez de visar interesses estratégicos eminentemente regionais, o Brasil visa autonomia tecnológica em relação a grandes potências e seus interesses econômicos e estratégicos convergem no sentido de consolidar uma indústria de defesa competitiva.

O Brasil é grande produtor e exportador de armas e busca constantemente transferência de tecnologia. Esse país e a Rússia situaram-se em terceiro lugar, entre os maiores exportadores de armas de pequeno porte, cada um exporta anualmente entre US\$ 100 e US\$ 150 milhões (SMITH, 2007: 30-31). Entre as indústrias de defesa brasileira, estão a Taurus (armas leves), a Avibrás (lançadores de mísseis), a AGRALE (veículos terrestres), o Exército Brasileiro (veículos terrestres, em cooperação com a IVECO), a Helibrás (helicópteros civis e militares) e a Embraer (aviões civis e militares)¹⁸¹. Essas empresas têm negócios com vários países sul-americanos, e o Brasil não restringe vendas a seus vizinhos – ao contrário do que fez Estados Unidos com a Venezuela em 2006¹⁸².

Em âmbito regional, o Brasil dispõe-se a discutir gastos militares e, inclusive, esclarecer acordos militares¹⁸³. O país propôs na UNASUL a trocas de informações sobre esse tema, com vistas ao aumento da transparência e da confiança. Isso não condiz com um verdadeiro dilema de segurança.

Outros indícios reafirmam a inexistência uma corrida armamentista regional. A posição do Brasil encontra vai ao encontro de outros países sul-americanos. Em 2009, Equador e Peru expressaram conjuntamente a rejeição do armamentismo. O presidente Correa apoiou proposta de seu colega peruano García de reduzir gastos militares e firmar um pacto de não-agressão na América do Sul¹⁸⁴. Seja pela harmoniosa relação regional, seja pela incapacidade de projeção de poder militar, a América do Sul – a região menos armada do planeta – não passa por uma corrida armamentista¹⁸⁵.

A Venezuela tem sido foco de atenção por ter comprado armas e se aproximado de países como Irã e Rússia, o primeiro é considerado inimigo dos Estados Unidos, o segundo, rival geopolítico. Em 2004, houve a primeira reunião de alto nível entre Rússia e Venezuela, desde então, Chávez tem

¹⁸⁰ Eliane Catanhêde. “FAB cria frota de caças para reforçar defesa da Amazônia”. Folha de São Paulo, 17/10/2009. Disponível: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1710200905.htm>. Acesso: 15/11/2009.

¹⁸¹ Alex Sanchez. “Embraer: Brazilian Military Industry becoming a Global Arms Merchant?”. COHA, 01/09/2009.

¹⁸² Segundo o ministro de Defesa do Brasil, Nelson Jobim, os Estados Unidos impediram a venda de 24 Super-Tucanos da Embraer para a Venezuela – os aviões levam tecnologia estadunidense.

¹⁸³ Eliane Catanhêde. “UNASUL põe transparência militar em pauta”. Folha de São Paulo, 28/08/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2808200901.htm>. Acesso: 11/11/2009.

¹⁸⁴ Enrique Castro-Mendivil. “Peru e Equador buscam maior integração e rechaçam armamentismo”. Reuters, 22/10/2009. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2009/10/22/ult27u73063.jhtm>. Acesso: 11/11/2009.

¹⁸⁵ Ver Alsina Jr. “Corrida Armamentista na América do Sul: Falácia Conceitual e Irritante Político”. RELNET – <http://www.relnet.com.br>. Acesso: 21/05/2007. Ver também João Fábio Bertonha (“Uma corrida armamentista na América do Sul?”). RELNET – <http://www.relnet.com.br>. Acesso: 21/05/2007).

comprado armamentos russos e promovido exercícios militares conjuntos. Em 2009, declarou que o território venezuelano estaria aberto para pouso e decolagem da aviação estratégica russa.

Esses sinais não se relacionam a uma corrida armamentista, mas a outros fatores. A tentativa de golpe de 2002 provocou radicalização e desconfiança do governo venezuelano. A recriação da IV Frota da Marinha norte-americana acentuou ainda mais essas dinâmicas. Assim, não hesitou em buscar parcerias com o que os Estados Unidos consideram *rouge states* (Estados “rebeldes”), como Irã e Líbia. A busca por novas parcerias estratégicas pela Venezuela é coerente com um mundo multipolar que possibilita geometrias variáveis de poder e amizade. No caso da relação Rússia-Venezuela, há clara convergência de interesses econômicos, como o comércio de armas; e geopolíticos, como a resistência à hegemonia estadunidense no Caribe.

Não existe situação de dilema de segurança na América do Sul. A preponderância militar dos Estados Unidos não é sequer ameaçada pelo conjunto de armamentos recentemente comprados por sul-americanos. A Venezuela sabe que não é capaz de rivalizar com esse país. Entretanto, percepção de ameaça é alimentada pelo governo por conta de interesses domésticos: o Chávez ganha apoio popular quando mostra que está fazendo o possível (compra armas) para enfrentar seu suposto inimigo externo; e satisfaz o setor militar com recursos e novos armamentos.

Há sinais de que países sul-americanos não apenas abominam, mas não estão interessados em corrida armamentista. O Chile é o segundo país sul-americano com maior gasto militar em proporção do PIB, depois da Colômbia¹⁸⁶. Contudo, proposta da presidente Bachelet pretende extinguir lei que obriga repasse de 10% da receita de exportação do cobre para o orçamento das Forças Armadas. Esse mecanismo, em ordem desde a ditadura de Pinochet, rendeu US\$ 6 bilhões de dólares para militares chilenos entre 2000 e o primeiro trimestre de 2009¹⁸⁷. e resultou em quase um quarto do orçamento militar de 2008¹⁸⁸. O projeto de lei viabiliza a redução do gasto militar chileno, bem como também aumenta a transparência dessas despesas, mediante maior controle civil.

Há outro conjunto de explicações para o aumento recente dos gastos militares. Em primeiro lugar, a evolução das relações civil-militares ao longo do período de redemocratização condicionou o volume de gastos militares. O baixo gasto militar durante o período democrático foi duramente criticado por atores domésticos no Brasil. Para Alsina Jr., a agenda socioeconômica tradicionalmente monopoliza a agenda política doméstica, enquanto o paradigma do desenvolvimento domina a política externa, em detrimento do tema da defesa nacional (2006: 46). O fato se reflete “na limitação do investimento em defesa” e na “tradição jurisdicista e soberanista da política externa brasileira” (*idem*). Entre outros fatores que explicam a baixa prioridade da política de defesa no Brasil, Alsina Jr. menciona a ausência de ameaças externas. O atual processo de reorganização e rearmamento do Brasil indica a maturidade alcançada pelas relações entre civis e militares, em contexto de aumento do controle civil sobre temas estratégicos.

¹⁸⁶ Ver SIPRI – <http://www.sipri.org>. Acesso: 02/07/2008.

¹⁸⁷ O Estado de São Paulo. “Bachelet quer mudar financiamento militar”. 09/09/2009.

¹⁸⁸ Folha de São Paulo. “Chile debate lei para tirar verba do cobre de militares”. Cláudia Antunes. 12/09/2009.

Em segundo lugar, devido a crises econômicas dos anos 1980 e 1990, a primeira década do século XXI é o melhor momento econômico dos últimos 30 anos. A atual onda de compra de armamentos resultou principalmente do dinamismo econômico vivido por países sul-americanos no século XXI. Receitas com exportação de commodities aumentaram significativamente. A Venezuela viveu período de instabilidade econômica devido à baixa no preço do petróleo. A forte recuperação do valor dessa *commodity* viabilizou um aumento significativamente nos gastos militares venezuelanos a partir de 2004¹⁸⁹. A Argentina e o Chile viveram período de crescimento econômico razoável nos anos 1990, mas mantiveram gastos militares quase constantes. Ganhos chilenos com exportação de cobre favoreceram diretamente às Forças Armadas do país, cujo orçamento acelerou-se a partir de 1999. Para o Brasil, aquela primeira década foi a “perdida”, e a década de 1990 foi de ajuste macroeconômico, de combate a crises internacionais e de baixo crescimento. O Brasil aumentou em quase 40% seus gastos militares entre 1999 e 2002, mantendo, contudo, uma baixa proporção em relação ao PIB, que não passa de 2% por ano entre 1991 e 2006¹⁹⁰.

Em terceiro lugar, a defasagem tecnológica e a insuficiência de equipamentos e armamentos são perceptíveis em quase todos os Estados sul-americanos. A América do Sul, em conjunto, mostrou-se um dos menores compradores de armamentos entre 1996 e 2004. Enquanto a região representou 6,6% das compras de armas no mundo, a Europa adquiriu 18,6%; Taiwan, 11,8%; a Arábia Saudita, 8%; e a Índia, 4% (SMITH, 2007: 28-29). Atualmente, a América do Sul tenta superar a defasagem tecnológica com a compra e com a modernização de armamentos.

A América do Sul manteve sua característica histórica de uma região pouco apta ao dilema de segurança. Seus gastos militares são baixos, tanto em termos absolutos, quanto em proporção do PIB. A maturidade das relações entre civis e militares, a conjuntura econômica do século XXI e a defasagem tecnológica acumulada são causas do contraste do volume de gastos militares ocorridos no século XXI em relação ao volume médio dos anos 1980 e 1990. Países sul-americanos não estão engajados em escalada de conflitos que se refletiria no aumento constante de gastos militares.

As razões para aumentos de gastos militares estão primordialmente relacionadas a outros fatores: a Colômbia busca derrotar guerrilhas; a Venezuela alimenta percepções de ameaça para justificar domesticamente a compra de armas para setores militares; o Chile não visa a objetivos ofensivos e seus gastos militares resultam da grande autonomia de suas Forças Armadas; e o Brasil preocupa-se mais com ameaças de Estados de fora da região e com ameaças não-estatais. Além disso, o Brasil defende a troca de informações sobre esses gastos, enquanto Equador e Peru reiteram a rejeição do armamentismo.

¹⁸⁹ Ver SIPRI – <http://www.sipri.org>. Acesso: 02/07/2008.

¹⁹⁰ Idem.

CONCLUSÃO

É improvável alcançar uma explicação holística para o relativo pacifismo sul-americano. Não há uma única explicação. Cada uma tende a complementar outra. Isoladamente, são passíveis de várias críticas.

Ao abordar o tema de um outro modo, o marco teórico em torno do conceito de comunidades de segurança contribui sobremaneira para o entendimento dos fatores de insegurança na América do Sul. Em vez de buscar o porquê de a América do Sul ser uma região relativamente pacífica, pergunta-se: haveria condições para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança na região? Parte-se do pressuposto de que a integração regional seria a maior garantia contra a eclosão de guerras sul-americanas. Havendo tais condições, poder-se-ia dizer que uma guerra entre povos sul-americanos tende a tornar-se inconcebível.

Ao estudar as condições necessárias para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança sul-americana, identificam-se os fatores que podem gerar conflitos armados. É fundamental atentar para as lacunas na integração, as fontes de securitização e fatores de instabilidade. Mais que isso, a aplicação dessa perspectiva teórica à América do Sul desvenda o caminho para a superação de rivalidades e de conflitos inter-estatais e para a construção de uma paz estável na região.

Desse modo, o estudo de comunidades de segurança fornece importantes subsídios não apenas para o meio acadêmico, mas também para formuladores de política. Ao tomarem conhecimento do conjunto de políticas que tendem ao conflito e daquele que conduz à construção de confiança mútua, estadistas conseguiriam tomar decisões mais precisas com vistas à consecução do interesse de Estado.

Essa perspectiva teórica foi transformada pela obra organizada por Adler e Barnett (1998). Esses autores deixaram mais precisas as condições de desenvolvimento de comunidades políticas. Utilizando novos enfoques teóricos, de contribuições liberal-funcionalistas e construtivistas, foram melhor explicados os processos e as estruturas abstratos que subjazem as percepções de atores políticos relevantes.

Na reedição do pensamento de Deutsch e colaboradores, explicou-se o momento em que surgem expectativas confiáveis de mudança pacífica em comunidades políticas. Analisam-se condições iniciais que induzem Estados a coordenarem políticas: desenvolvimentos tecnológicos, ameaças externas, interesses em coordenação da segurança, novas interpretações da realidade social, transformações econômicas, demográficas e de fluxos migratórios e mudanças no meio ambiente. Consideram-se elementos estruturais de poder e conhecimento, bem como transações, organizações internacionais, instituições e aprendizado social. Explica-se o modo como instituições e organizações promovem a confiança mútua e uma identidade compartilhada. Descreve-se o processo de aprendizado social. Finalmente analisam-se condições necessárias para a emergência de comunidades de segurança: confiança mútua e identidade coletiva.

Há, contudo, falhas nessa atualização do conceito de comunidades de segurança. A primeira é a falta de explicação sobre diferenças entre as condições levantadas por Deutsch e as condições apontadas por Adler e Barnett, no que diz respeito a comunidades de segurança pluralísticas.

A segunda falha consiste na desconsideração de dinâmicas domésticas para a constituição de uma comunidade de segurança. Como foi apontado, Deutsch considerava essas dinâmicas. Ameaças não-estatais e a instabilidade política minam a integração. Por isso, na presente pesquisa, são considerados como fatores de instabilidade.

Do ponto de vista teórico, o conceito de comunidades de segurança converge com ideias presentes em diversas correntes das TRI. O maior contraste é com teorias positivistas, sobretudo, o (neo)realismo. A maior convergência é com o construtivismo, a teoria crítica e o (neo)funcionalismo. Percebe-se que este conjunto de correntes teóricas rompe certas barreiras ontológicas de teorias positivistas. Notou-se que uma abordagem sistêmica, a exemplo do neo-realismo, não perceberia elementos importantes da segurança na América do Sul. Sem abstrações incompreensíveis, nem idealismo, o marco teórico em torno de comunidades de segurança permite captar adequadamente dinâmicas da segurança regional.

Foram analisadas as diferenças entre o prisma de comunidades de segurança e a abordagem de complexos regionais de segurança (CRS). Comunidades de segurança implicam um tipo dinâmica inter-estatal entre várias possíveis em um CRS. Uma importante vantagem daquele conceito é o estudo de dinâmicas de segurança com foco nos problemas e nas soluções. A presente pesquisa não se limitou a apontar padrões de relações entre Estados sul-americanos. Ao contrastar a realidade com as condições necessárias para desenvolver uma comunidade política, identificaram-se fontes de securitização, fatores de instabilidade e fatores que favorecem a paz na região.

Embora enfatize o estudo de relações inter-estatais, a perspectiva de comunidades de segurança não se limita ao conceito de segurança tradicional. Tanto a segurança de indivíduos quanto ameaças não-convencionais impactam em relações entre Estados. A segurança tradicional e a segurança humana são conciliadas por meio da compreensão do vínculo entre ameaças não-estatais, atitudes de Estados que são direta ou indiretamente afetados por elas e as expectativas de mudança pacífica dos atores políticos relevantes em cada um desses Estados. Cabe ressaltar os impactos recíprocos da agenda de segurança em relação à agenda mais ampla de integração regional.

A complexidade das dinâmicas da integração sul-americana reside na fragmentação histórica do subcontinente. Ao longo do século XX, a acumulação assimétrica do tempo é evidenciada pela diversidade de dinâmicas de aproximação e distância entre Estados sul-americanos. Inicialmente, a disposição da Argentina em promover a integração regional não encontrou reciprocidade na maioria de seus vizinhos. A aproximação Argentina-Brasil, nos anos 1980, ocorreu em época em que a Venezuela ainda desconfiava de seu vizinho gigante. As relações políticas Brasil-Venezuela fortaleceram-se nos anos 1990, e as relações econômicas, no século XXI. Apesar da tradicional convergência política, a aproximação econômica entre Brasil e Chile intensificou-se somente nos

anos 1990.

No século XX, o principal fenômeno ocorrido no âmbito da agenda de segurança sul-americana é a distensão e a integração do Cone Sul, especialmente do eixo Argentina-Brasil. Esse fenômeno ocorre na década de 1980 e viabiliza o desenvolvimento de uma comunidade de alcance sub-regional. Ao longo dos anos 1990, desenvolve-se uma comunidade de segurança parcialmente integrada no eixo Brasil-Argentina-Chile.

Na agenda econômica, a integração sul-americana torna-se objetivo comum ao longo dos anos 1990, embora predominasse a abordagem voltada para blocos sub-regionais. A primeira década do século XXI é o período em que se consolida uma zona de livre-comércio sul-americana, a união dos sub-complexos regionais de segurança sul-americanos e a construção da América do Sul como ente regional distinto da América Latina.

Perguntou-se, na seção acerca da escola inglesa, se haveria elementos que diferenciam o conjunto de Estados sul-americanos da sociedade internacional global. Embora a América do Sul não esteja em condições de constituir uma comunidade de segurança continental, nota-se que o processo de construção da América do Sul resultou em uma sociedade de Estados singular. Há, na região, mais instituições, valores compartilhados e interesses comuns do que na sociedade internacional global.

A agenda multitemática e estruturalista adotada como paradigma na América do Sul vai ao encontro de requisitos para o desenvolvimento de uma comunidade sul-americana. Para tanto, a sul-americanização da identidade internacional do Brasil é pré-condição, na medida em que essa potência regional articula agendas e dinâmicas de segurança do Cone Sul com a região andino-amazônica.

Apesar de esforços brasileiros para pacificar a América do Sul setentrional, a coordenação política e a construção de confiança recíproca não se consolidou nessa região. Conflitos latentes estão entre os maiores problemas de segurança da América do Sul. Nesses estão envolvidos Chile e Venezuela. A pacificação das relações desses pólos de poder com seus vizinhos é crucial para consolidar a América do Sul como uma verdadeira zona de paz e cooperação.

Cabe perguntar: é preciso pacificar os eixos Bolívia-Chile-Peru e Colômbia-Venezuela-Guiana para desenvolver uma comunidade sul-americana? Ou apenas uma comunidade de segurança sul-americana viabilizaria soluções para esses conflitos latentes? A permanência desses conflitos mina requisitos básicos para a constituição da comunidade, portanto, uma comunidade de segurança não poderia preceder a solução desses conflitos.

A presença dos Estados Unidos mostrou-se fator de instabilidade. Seu efeito mais extremo é o risco de securitização indicado por atitudes recentes do governo venezuelano em relação à Colômbia. A militarização do combate a narcoguerrilheiros e narcotraficantes pela superpotência motiva a fortificação das fronteiras pela Venezuela, que também se opõe à definição de ameaça utilizada por seu vizinho. A presença norte-americana, aparentemente, só poderá ser revertida quando a América do Sul agir conjuntamente perante ameaças não-convencionais ou quando a guerra civil colombiana for vencida pelo país em aliança com estadunidenses. Resta saber o que o

subcontinente fará em relação aos indícios de crescimento de guerrilhas peruanas.

A superação da instabilidade política também é fundamental para o desenvolvimento da comunidade sul-americana. O fortalecimento de instituições democráticas é crucial para processar adequadamente demandas sociais domésticas e, assim, promover o bem-estar. Essa dinâmica não apenas inibe a formação de guerrilhas no âmbito doméstico, mas também favorece a solução de conflitos latentes com países vizinhos.

Se existisse uma corrida armamentista na América do Sul, seria, obviamente, grave fator de instabilidade. São necessários esforços conjuntos que promovam transparência e afastem rivalidades. A onda de gastos militares na região não indica a existência do dilema da segurança, nem de escalada armamentista. Portanto, a inexistência de uma “corrida às armas” é um motivo de otimismo.

No eixo Brasil-Chile, há uma comunidade de segurança parcialmente integrada em fase ascendente. Nessa segunda fase da comunidade, idéias comuns sobre segurança e progresso material são reforçadas por expectativas de que a melhor forma de chegar a esses objetivos é com os membros da região (ADLER & BARNETT, 1998: 53). O conjunto de transações nesse eixo é cada vez maior e não há indícios de medo de que o outro seja uma ameaça. Há promoção de expectativas confiáveis de mudança pacífica. As relações Bolívia-Chile-Peru afetam negativamente as relações Brasil-Chile, contudo, o Chile converge com o Brasil em seu jurisdicismo, em sua estabilidade política e em cada uma das condições de desenvolvimento de comunidades de segurança.

Em se tratando das relações do Brasil com a Venezuela, não há condições para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança parcialmente integrada. Restam três condições a serem supridas. As relações Colômbia-Venezuela afetam negativamente as relações Brasil-Venezuela, pois a fortificação de fronteiras pela Venezuela, o planejamento militar do país e a sua definição de ameaças adotada não convergem com a postura brasileira.

A harmonização de interesses existente entre Estados do Cone Sul precisa ser reproduzida nas relações do Brasil com Chile e seus vizinhos e, da mesma forma, do Brasil com a Venezuela e seus vizinhos. Enquanto essa composição de interesses não ocorrer, fatores de instabilidade incidirão negativamente sobre as perspectivas de uma comunidade de segurança na América do Sul.

Embora ainda não haja condições para a formação de uma comunidade de segurança parcialmente integrada na região andino-amazônica, há razões para otimismo. Os Estados da região são propensos ao diálogo e apegam-se fortemente ao multilateralismo. O processo de acelerada institucionalização da integração sul-americana vai ao encontro da consolidação do multilateralismo e de um discurso e uma linguagem comunitária. Esse processo ainda em andamento é essencial para alcançar condições de desenvolvimento da comunidade sul-americana e, assim, consolidar o império da paz na região.

Ainda que governos não busquem explicitamente criar uma comunidade segurança, começam a considerar como eles poderiam coordenar suas relações com vistas a aumentar sua segurança mútua, a baixar os custos de transação associados a suas transações e/ou encorajar

outras transações e interações. Organizações multilaterais, como a UNASUL, são particularmente relevantes. “A capacidade de organizações multilaterais de segurança de aliviar o medo entre membros do grupo pode ser detectada em mudanças nos padrões de gastos, disposição e planejamento militares” (ADLER & BARNETT, 1998: 52).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADLER, Emanuel e BARNETT, Michael (eds), *Security Communities*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.
- AMORIM, Celso. “Apresentação”. *Obras de Integração Física na América do Sul*. BRASIL: Ministério das Relações Exteriores, 2007.
- ALADI – “Informe Preliminar do Secretário-Geral sobre a Evolução do Processo de Integração no ano 2005”. Disponível: <http://www.aladi.org>. Acesso: 10/06/2007.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. “Os desafios de uma ordem internacional em transição”. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, vol. 1. São Paulo: Saraiva: 2006. Cap. 2, pp. 35-55.
- ALSINA JR., João Paulo Soares. *Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.
- ALVARADO, Julio G. A. “Las Negociaciones Comerciales de Bolivia con la Unión Europea, em el ALCA y com Mercosur”. *Os Países da Comunidade Andina* Vol. I. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.
- ÁLVAREZ, David & FUENTES, Cláudio. “América Latina em la encrucijada? Factores de riesgo e inseguridad” In: *Seguridad em América Latina: nuevos problemas y conceptos*. Caracas: Nueva Sociedad, Jul-Ago 2005, nº 198. pp.74-88.
- ARANDA, Andrés Silva. “A Questão Indígena no Cenário Político Boliviano”. In: *I Reunião de Estudos – Ascensão de Movimentos Indigenistas na América do Sul e Possíveis Reflexos para o Brasil*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional – Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.
- ARAÚJO, Heloísa Vilhena de (org.). *Os Países da Comunidade Andina* Vol. I. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.
- _____ (org.). *Os Países da Comunidade Andina* Vol. II. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.
- ARAVENA, Francisco Rojas. “Introducción. Seguridad Humana: Concepto Emergente de la Seguridad del Siglo XXI”. In: ARAVENA, Francisco Rojas & GOUCHA, Moufida (eds.). *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz em America Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-CHILE/UNESCO, 2001.
- ARAVENA, Francisco Rojas. “Ingovernabilidad: Estados colapsados, uma ameaça em ciernes”. In: *Seguridad em América Latina: nuevos problemas y conceptos*. Caracas: Nueva Sociedad, Jul-Ago 2005, nº 198. pp.56-73.

- AVILA, Carlos Frederico Domínguez. "O Brasil diante da dinâmica migratória intra-regional vigente na América Latina e Caribe: tendências, perspectivas e oportunidades em uma nova era". *Revista Brasileira de Política Internacional*. IBRI. Brasília, ano 50, nº 2, Julho-Dezembro, 2007.
- BACHELET, Michelle. Programa de gobierno (2006-2010). DEP: Diplomacia Estrategia y Política. nº4 (abril/junio). Brasília: Proyecto Raúl Prebisch, 2006.
- BALDWIN, David. "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics". In: BALDWIN, David (ed.). *Neorealism, Neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993. Cap. 1.
- BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina, o Continente nas Relações Argentina – Brasil (1930/1992)*. São Paulo: Ed. Ensaio, 1993.
- BANDEIRA, L. A. Moniz. "O Brasil e a América do Sul". In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antonio C. (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v.1. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BATTAGLINO, Jorge M. "Transformaciones em la seguridad internacional em la post Guerra Fria: su impacto em América del Sur". *Revista Del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, nº 160, maio-agosto, 2008. pp.
- BECKER, Bertha K.; EGLER, Claudio A. G. "Brasil: uma nova potência regional na economia mundo". Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. Cap. V
- BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el Mundo – el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2005. Caps. III e IV.
- BERNAL-MEZA, Raúl. "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". *Revista Brasileira de Política Internacional*. IBRI. Brasília, ano 51, nº 2, Julho-Dezembro, 2008.
- BRASIL. "A participação de empresas brasileiras em projetos de infra-estrutura na América do Sul: visão do empresariado brasileiro". *Obras de Integração Física na América do Sul*. BRASIL: Ministério das Relações Exteriores, 2007.
- BRENNAN, Benjamín Ortiz. "Evolución de la Política Internacional Del Ecuador". In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena de (org.). *Os Países da Comunidade Andina* Vol. II. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.
- BRIGAGÃO, Clóvis. "Evolução da Política Interna e Externa da Colômbia". In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena de (org.). *Os Países da Comunidade Andina* Vol. I. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.
- BUDD, Adrian. "Gramsci's Marxism and International Relations". *International Socialism*, n.114, abril de 2007.
- BUZAN, Barry. "The security dynamics of a 1 + 4 world". In: Aydinli, Ersel and Rosenau, James N, (eds.) *Paradigms in transition: globalization, security and the nation state*. SUNY series in global politics . SUNY Press, Albany, NY, 2005. pp. 177-198.
- BUZAN, Barry e WAEVER, Ole, *Regions and Powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; Ole WEAVER & WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework of Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CARDONA, Diego Cardona. *De la seguridad en las Américas a la seguridad hemisférica*. In: Wolf Grabendorff. *La seguridad regional en las Américas*. Bogotá: Fescol/Fondo Editorial Cerec,

2003.

CASTRO SANTOS, Maria Helena. "Que Democracia? Um Olhar desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento". In: XXII Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS, 1998.

CAVAROZZI, Marcelo. "América Latina: la Integración sin Instituciones". Rodríguez G., Juan Pablo (org.). *Comunidad Andina y Mercosur: desafíos pendientes de la integración en América Latina*. Bogotá: Ministério de Relaciones Exteriores, 1998. pp. 3-16.

CENTENO, Miguel Ángel. *Blood and Debt: War and Nation-State in Latin América*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2002.

CEPIK, Marco. "Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural". *Análise de Conjuntura*. OPSA. IUPERJ/UCAM. Nº 9 , agosto de 2005.

CEPIK, Marco; RAMÍREZ, Socorro; BONILLA, Adrián (Coord.). *Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones*. Bogotá: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008.

_____. "A política exterior da Venezuela". In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena de (org.). *Os Países da Comunidade Andina Vol. I*. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.

_____. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília / Instituto de Relações Internacionais, 2008.

CHILLIER, Gastón & FREEMAN, Laurie. "O Conceito Novo de Segurança Hemisférica da OEA: Uma Ameaça Potencial". Washington Office for Latin América (WOLA). Informe especial. Julho, 2005. ISBN 0929513665. Disponível: www.wola.org. Acesso: 15/11/2009.

COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. *Crises Institucionais e Mudança Política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Marcelo Coutinho, 2008.

COUTO, Leandro Freitas. *O Horizonte Regional do Brasil: integração e construção da América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.

COX, Robert W.. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". In: *Neorealism and Its Critics*. Keohane, Robert O. Nova York: St. Martin`s Press, 1996.

DEUTSCH, Karl W.; et. al.. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New York: Greenwood, 1969a.

DEUTSCH, Karl W. *Nationalism and Social Communication: Na Inquiry into the Foundations of Nationality*. The MIT Press 2ª ed.: Cambridge, 1969b.

DINIZ, Ângela Maria Carrato. "Identidade, Desenvolvimento e Integração: desafios para o Brasil e a América do Sul no século XXI". In: Tatiana Prazeres; Ângela Diniz; Maurício Santoro. (Org.). *O Brasil e a América do Sul: desafios para o século XXI*. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

DOYLE, Michael. Liberalism and the End of the Cold War. In: Richard N. Lebow & Thomas Risse-

Kappen. *International Relations Theory and the End of the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1995.

EINSTEIN, A. & FREUD, S. "Warum Krieg?". 1932. [S.L.: s.n.] http://www.bernardojablonski.com/pdfs/graduacao/por_que.pdf (versão traduzida).

ENGELS, Friedrich. "Discurso diante do Túmulo de Marx". (disponível em http://www.unioeste.br/projetos/histedbropr/bibliografia/DISCURSO_TUMULO_MARX.pdf)

EYZAGUIRRE, Jaime. "Breve Historia de las Fronteras de Chile". [S.L.: s.n.]. <http://www.centroestudios.cl/biblioteca/historiafronterasdechile.pdf> (17/10/2009).

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. "A Política Sul-Americana do Brasil: Razões e percalços do 'institucionalismo da semiperiferia'". Análise de Conjuntura. Observatório Político Sul-Americano. IUPERJ/UCAM. n.4, abr. 2007 Disponível: <http://observatorio.iuperj.br>. Acesso: 10/07/2007.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2007.

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando. *Brasil e Argentina: um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FLEMES, Daniel. *Notas Teóricas sobre a Formação de uma Comunidade de Segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política – nº 24, junho 2005. Disponível: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100014&script=sci_arttext&tlng=en#nt01 ou <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/238/23802414.pdf>. Acesso: 02/07/2007.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUKUYAMA, Francis. "The end of History". In: BEETS, Richard. *Conflict After the Cold War: Arguments on causes of war and peace*. New York: Macmillan Press, 1995.

GARCÍA, L. Enrique. "CAF e Brasil: um compromisso para a integração regional". BRASIL: Ministério das Relações Exteriores, 2007.

GIORDANO, Paolo; MOREIRA, Maurício Mesquita; e QUEVEDO, Fernando. *El Tratamiento de las Asimetrías en los Acuerdos de Integración Regional*. Buenos Aires: BID-INTAL, 2004. http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALITD_DD_26_2004_GiordanoMoreiraQuevedo.pdf . Acesso: 11/07/2007.

GOES, Synesio Sampaio. *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia*. Brasília: IPRI, 1991.

GONÇALVES, Williams. "Análise de aspectos da Argentina contemporânea". In: *Seminário América do Sul: América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2008.

GRAMSCI, Antonio. *Selections from Political Writings 1910-1920*. Londres: Lawrence and Wishart, 1977.

GRIECO, Joseph M. "Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory". In: BALDWIN, David (ed.). *Neorealism, Neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993. Cap.11.

GUÁQUETA, Alexandra & PEÑA, Paula. "Qué pasa en la región andina?". In: *Seguridad em América*

- Latina: nuevos problemas y conceptos*. Caracas: Nueva Sociedad, Jul-Ago 2005, nº 198. pp.74-88.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia – uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/Contraponto, 1999.
- HELD, David; MCGREW, Anthony G. et alii. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford, CA: Stanford University Press. 1999.
- HERZ, Mônica. *O Tratamento da Segurança Regional pela Disciplina de Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais PUC-Rio, 2006. <http://www.unb.br/irel/ibsa/docs/MonicaHerz.pdf>. Acesso: 19/11/2006.
- HIRST, Mônica. *Democracia, Seguridad e Integración: América Latina en un mundo em transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma S.A., 1996.
- HOBBSAWM, Eric J. *A Era das Revoluções*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- _____. *A Era do Capital 1848-1875*. São Paulo: Paz e Terra, 2007. 12ª ed.
- _____. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- HOFFMANN, Andrea Ribeiro; COUTINHO, Marcelo; & KFURI, Regina. “Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. IBRI. Brasília, ano 51, nº 2, Julho-Dezembro, 2008.
- HOFMEISTER, Wilhelm. *O Brasil e seus Vizinhos: reivindicação da liderança regional na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, setembro de 2003. (Europa América Latina: Análises e Informações nº 13)
- HOLSTI, Kalevi J. *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel P. “The Errors of Endism”. In: BETTS, Richard K. *Conflict After the Cold War: arguments on causes of war and peace*. New York: Macmillan Press, 1995.
- HURRELL, Andrew. “Security in Latin América”. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 74, No. 3 (Jul., 1998a), pp. 529-546.
- _____. “An emerging security community in South America?” In: ADLER, Emanuel e BARNETT, Michael (eds), *Security Communities*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998b. pp. 228-264.
- _____. “The State of International Society”, in Williams, John & Little, Richard (eds). *The Anarchical Society in a Globalized World*, New York, Palgrave MacMillan, 2006, pp. 191-215.
- ISHIDA, Eduardo. “Política de Segurança Integrada da Amazônia”. S/d. Disponível em <http://www.abed-defesa.org/page4/page7/page21/files/EduardoIshida.pdf>. Acesso: 11/11/2009.
- JAGUARIBE, Hélio. *Brasil, Alternativas e Saída*. Paz e Terra. São Paulo, 2002.
- JERVIS, Robert. *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- JOHNSON, Janet B. e JOSLYN, Richard A. *Political Science research methods*. Washington, DC:

Congressional Quaterly Inc., 1991.

JORDÃO DE CAMARGO, Alfredo José Cavalcanti. *Bolívia – A Criação de um Novo País*. Brasília: FUNAG, 2006.

KACOWICZ, Arie M. *Zones of Peace in the Third World: South America and West África in Comparative Perspective*. New York: State University of New York Press, 1998.

KEGLEY Jr., Charles. *The neoidealist moment in international relations? Realist myths and the new international realities*. International Studies Quartely. Vol 37, n.2, 1993.

KING, Gary; KEOHANE, Robert e VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LEBOW, Richard Ned. "The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism". In: LEBOW, Richard N.; RISSE-KAPPEN, Thomas (eds.). *International Relations Theory and the End of the Cold War*. New York: Columbia University Press, 1995.

LÊNIN, Vladimir Ilyich. *As Três Fontes e as Três Partes Constitutivas do Marxismo* (disponível em <http://www.marxists.org/portugues/lenin/1913/03/tresfont.htm>).

_____. *O Imperialismo: Fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global Editora e distribuidora Ltda, 1985.

LEOPOLDINO, Cláudio Medeiros. *Democracia e Segurança no Cone Sul: Argentina, Brasil, Chile e a Paz Democrática (1976-2003)*. Brasília, 2003.

LESSA, Antônio Carlos. "A Venezuela e a Integração Regional". In: ARAÚJO, Heloísa Vilhena de (org.). *Os Países da Comunidade Andina Vol. I*. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.

LIMA, Maria Regina Soares de. "O lugar da América do Sul na política externa brasileira". *Obras de Integração Física na América do Sul*. BRASIL: Ministério das Relações Exteriores, 2007.

LINKLATER, Andrew. *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Columbia: University of South Carolina Press, 1998.

LINZ, Juan J. e STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia – a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LÓPEZ-GARCÉS, Claudia Leonor. "A Questão Indígena na Colômbia: movimentos indígenas, políticas indigenistas e conflito armado". In: *I Reunião de Estudos – Ascensão de Movimentos Indigenistas na América do Sul e Possíveis Reflexos para o Brasil*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional – Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais: 2004.

LÓPEZ, Dorotea & MUÑOZ, Felipe. "La inversión extranjera directa: el caso de los capitales brasileños em Chile". *Revista Del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, nº 160, maio-agosto, 2008. pp. 83-105.

MARX, Karl. *O Capital, vol. I (Seção III – A Produção da Mais-Valia Absoluta; Capítulo V – O Processo de Trabalho e Processo de Valorização)* (disponível em <http://www.marxists.org/portugues/marx/1867/ocapital-v1/index.htm>)

_____. *Prefácio da Introdução à Contribuição para a Crítica da Economia Política* (disponível em http://www.marxists.org/portugues/marx/1859/01/prefacio_crit_eco_pol.htm).

_____. *Teses sobre Feuerbach* (disponível em <http://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm>).

- MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller & GIANNINI, Renata Avelar. "Aspectos da Integração Regional em defesa no Cone Sul". Revista Brasileira de Política Internacional. IBRI. Brasília, ano 51, nº 1, Janeiro-Junho, 2008.
- MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York/London: WW. Norton Company, 1999.
- MRE. "Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos". Rio de Janeiro: FUNCEX-MRE, 2007. Disponível: www.funcex.com.br/material/estudos/barreiras2007.pdf. Acesso: 20/11/2009.
- MUELLER, John. "The Obsolensce of Major War". In: BETTS, Richard K. *Conflict After the Cold War: arguments on causes of war and peace*. New York: Macmillan Press, 1995.
- NASCIMENTO, Saumíneo da Silva. "A utilização do CCR e a Política Externa Brasileira". Disponível em <http://www.exportnews.com.br/artigos/aa41.htm>. Acesso: 19/11/2006
- NATHAN, Laurie. *Security Communities And The Problem Of Domestic Instability*. Crisis States Research Centre, LSE, 2004. Disponível: <http://www.crisisstates.com/download/wp/wp55.pdf>. Acesso: 19/11/2006.
- NEF, Jorge. "Seguridad Humana y Vulnerabilidad Mutua". In: ARAVENA, Francisco Rojas & GOUCHA, Moufida (eds.). *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz em America Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-CHILE/UNESCO, 2001.
- NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais – correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- O'DONNELL, Guillermo. "Illusions About Consolidation". In: *The Global Divergence of Democracies*, Diamond, L. and Plattner, M. (eds). Baltimore: Johns Hopkins University, 2001, 93- 112.
- ONUF, Nicholas. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.
- OTÁLVORA, Edgar C. "El Caribe y el Contencioso com Guyana en la Política Exterior Venezolana: Contraste de Dos Tiempos". Caracas: Cuadernos del CENDES, ano 19. n.49. janeiro-abril, 2002. pp. 103-126. Disponível: <http://www.geocities.com/otalvora/libros/guyana/artguy1.htm>. Acesso: 15/10/2009.
- PARADISO, José. *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- PEIXOTO, Juliana e LOZAL, Jorgelina. "La relación Argentina – Brasil: entre la administración de conflictos y las políticas de cooperación". Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Revista Estudios Nº 18. http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/la_relacion_argentina_brasil_loza_peixoto.pdf . Acesso: 11/07/2007.
- PEÑA, Félix (org). *Mercosul e a Integração Sul-Americana: Mais do que a economia, Encontro de Culturas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.
- PENNA FILHO, Pio. "Segurança Seletiva no pós-Guerra Fria: a falência da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos". Mimeo. XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 22-26 de outubro, 2002.
- PNUD/ONU. Relatório de Desenvolvimento Humano. Disponível: <http://www.pnud.org.br>. Acesso:

08/06/2009.

- PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho & SILVA, R. Doring Pinho da (orgs). *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos de Cooperação, 2004.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. "Integração Sul-Americana: uma idéia ainda fora do lugar?". In: Tatiana Prazeres; Ângela Diniz; Maurício Santoro. (Org.). *O Brasil e a América do Sul: desafios para o século XXI*. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.
- PROCÓPIO, Argemiro. *Destino amazônico: devastação nos oito países da Hiléia*. São Paulo: HUCITEC, 2005.
- REIS, Luiz Fernando Santos. "A participação de empresas brasileiras em projetos de infra-estrutura na América do Sul: visão do empresariado brasileiro". *Obras de Integração Física na América do Sul*. BRASIL: Ministério das Relações Exteriores, 2007.
- REIS, Oswaldo Dehon Roque. *Ordens Regionais, Segurança e Defesa em Perspectiva Comparada: Europa e Cone Sul*. Tese (doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.
- RESTREPO, Luis Carlos. "FARC: terroristas o beligerantes?". Alto Comisionado para la Paz. Bogotá: FESCOL (Perspectivas de um Acuerdo Humanitário ante la posición de la Unión Europea frente a las FARC), 26 de fevereiro de 2008.
- REPETTO, Maxim. "Ascensão dos Movimentos Indígenas na América do Sul e Possíveis Reflexos para o Brasil: o caso da Venezuela". In: *I Reunião de Estudos – Ascensão de Movimentos Indigenistas na América do Sul e Possíveis Reflexos para o Brasil*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional – Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais: 2004.
- ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.
- ROSENAU, James. "Justifying Jailbreaks – the limits of contemporary concepts and methods". In: *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- RUZ, María Inés. "La Fuerza de Paz Cruz Del Sur: cooperación chileno-argentina". *Revista Del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, nº 160, maio-agosto, 2008. pp. 107-118.
- SANTORO, Mauricio. "Desenvolvimento como Integração". In: Tatiana Prazeres; Ângela Diniz; Maurício Santoro. (Org.). *O Brasil e a América do Sul: desafios para o século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006, pp. 113-148.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. "À Busca de uma Nova Sociedade Internacional: teoria e prática das relações internacionais no início do século XXI". In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (org.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, vol. 1. São Paulo: Saraiva: 2006. Cap. 2
- SEITENFUS, Ricardo. "Os dilemas uruguaios". In: *Seminário América do Sul: América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2008.
- SMITH, Dan. *Atlas dos Conflitos Mundiais: um apanhado dos conflitos atuais e dos acordos de paz*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 2007.
- SMITH, Steve. Positivism and beyond. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken e ZALEWSKI, Marysia (Orgs.) *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University, 1996.

- SNYDER, JACK. "One World, Rival Theories". *Foreign Policy*, nov-dec. 2004, pp.52-62.
- SOARES, Maria Susana Arrosa. "O Paraguai: um País Desconhecido". *Seminário América do Sul: América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- TAIANA, Jorge. "Objetivos y desafíos de la política exterior argentina". In: *Diplomacia, Estrategia y Política*. Brasília: Proyecto Raúl Prebisch, 2006. nº 4 (abril/junio). Pp. 10-11.
- TAUNAY FILHO, Jorge d'Escragnole Taunay Filho. "Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA". *Seminário América do Sul: América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- UNCTAD. *World Investment Report*. 2006.
- VARGAS, Everton Vieira. *Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do MERCOSUL*. Revista Brasileira de Política Internacional. IBRI. Brasília, ano 40, nº 1, Janeiro-Junho, 1997.
- _____. *O Legado do Discurso Brasilidade e Hispanidade no Pensamento Social Brasileiro e Latino-Americano*. Brasília: FUNAG, 2007.
- VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: Funag/IBRI, 2002.
- VAZ, Alcides Costa. *Desafios e questões de segurança nas relações do Brasil com os países andinos*. In: *Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília: REDES, 2002b.
- VÉLEZ, Fredy Rivera. "Seguridad Regional, Soberanía e Integración". Rodríguez G., Juan Pablo (org.). *Comunidad Andina y Mercosur: desafíos pendientes de la integración en América Latina*. Bogotá: Ministério de Relaciones Exteriores, 1998. pp. 199-213.
- VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Integração Brasil-Argentina: O primeiro ensaio: 1958-1962*. Brasília, 2001. (tese de doutorado)
- VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI, Haroldo Júnior & CORREIA, Rodrigo Alves Correia. "O papel da integração regional para o Brasil". *Revista Brasileira de Política Internacional*. IBRI. Brasília, ano 51, nº 2, Julho-Dezembro, 2008.
- VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. "As Relações Internacionais da Bolívia: os desafios da globalização e integração". *Os Países da Comunidade Andina* Vol. I. Brasília: FUNAG-IPRI, 2004.
- WALTZ, Kenneth N. *Man, the State and War*. New York: Columbia University Press, 1957.
- _____. *Structural Realism After the Cold War*. *International Security*, 2000, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), pp. 5–41.
- WATSON, Adam. *A Evolução da Sociedade Internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília: Editora UnB, 2004.
- Weaver, Olé. "Insecurity, security, and asecurity in the West European non-war community". In: ADLER, Emanuel e BARNETT, Michael (eds), *Security Communities*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.
- WENDT, Alexander. *Social Theory and International Politics*. Cambridge University Press, 1999.
- WILSON, Dominic & PURUSHOTHAMAN, Roopa. *Dreaming with the BRICs: the path to 2050*. Global

Outras Fontes

Amersur: <http://www.amersur.org.ar/>
ABACC: <http://www.abacc.org/port/index.asp> (acesso: 31/03/2009)
ALADI: <http://www.aladi.org> (acesso em 28/07/2008)
CASA: <http://casa.mre.gov.br/> (acesso em 28/07/2008)
CIA factbook. Country Comparison – Military expenditures.
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2034rank.html> (16/08/2009).
CSIS: <http://www.csis.org/researchfocus/IntlSec/>
Exército Brasileiro: <http://www.exercito.gov.br> (acesso: 11/11/2009)
Força Aérea Brasileira: <http://www.fab.mil.br> (acesso: 11/11/2009)
Freedom House: Freedom in the World: <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm> (acesso: 07/06/2008)
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.ibge.gov.br/home/> (acesso: 08/06/2008)
IIRSA: <http://www.iirsa.org> (acesso em 08/11/2009)
Latinobarometro: <http://www.latinobarometro.org/> (acesso: 30/06/2008)
Marinha do Brasil: <http://www.mar.mil.br> (acesso: 11/11/2009)
MDIC: <http://www.desenvolvimento.gov.br>
Mercosul: <http://www.mercosur.int/focem>
MRE. “Barreiras a produtos brasileiros no mercado dos Estados Unidos”. Rio de Janeiro: FUNCEX-MRE, 2007. Disponível: www.funcex.com.br/material/estudos/barreiras2007.pdf. Acesso: 20/11/2009.
Observatório Político Sul-Americano: <http://observatorio.iuperj.br/> (20/04/2009)
Revista Flap Internacional. “Aviação Militar na América Latina”. Grupo Editorial Spagat, nº 442, ano 46, julho de 2009.
Stokholm International Peace Research Institute: <http://www.sipri.org/> (acesso: 02/07/2008)
Transparency International: <http://www.transparency.org>. Acesso: 02/07/2008

- Jornais

Adriana Küchler. Folha de São Paulo. “Dívida externa Argentina aumenta e bate em 56% do PIB nacional”. 13/06/2008.
AFP e EFE. “Chávez rejeita pacto proposto pelo Brasil”. O Estado de São Paulo. 14/11/2009.
Alex Sanchez. “Embraer: Brazilian Military Industry becoming a Global Arms Merchant?”. COHA, 01/09/2009. <http://www.coha.org/2009/09/embraer-brazilian-military-industry-becoming-a-global-arms-merchant/>. Acesso: 20/10/2009.
Alonso Ramos. “Chile dispuso de U\$ 1400 millones para comprar armas em el 2007”. Defensa Militar, <http://defensamilitar.blogspot.com/2008/06/chile-dispuso-de-us-1400-millones-para.html>. Acesso: 16/11/2009.
Alsina Jr. “Corrida Armamentista na América do Sul: Falácia Conceitual e Irritante Político”. RELNET – <http://www.relnet.com.br>. Acesso: 21/05/2007.
BBC-Brasil. FMI revisa para cima crescimento do Brasil em 2009 e 2010. 01/10/2009. <http://economia.uol.com.br/ultnot/bbc/2009/10/01/ult2283u2069.jhtm>
Carlos Pio. Correio Braziliense. “Chávez vai cair. O que será da Venezuela?”. 07/06/2007.
Cláudio Dantas Sequeira. “Embaixador diz que Colômbia e Brasil negociam plano de defesa”. Folha de São Paulo. 02/07/2008.
Clóvis Rossi. Folha de São Paulo. “Morales aceita que UNASUL seja mediadora na Bolívia”. 16/09/2009.
Clóvis Rossi. “Divisão reflete idéias divergentes sobre UNASUL”. Folha de São Paulo, 11/08/2009.
Denise Chrispin Marin. O Estado de São Paulo. “Banco do Sul fica para depois”. 17/08/2009.
Desde Abajo. “Chile compra armas a EE UU por 275 millones de dólares”. 08/07/2009. <http://www.desdeabajo.info/index.php/actualidad/internacional/4859-chile-compra-armas-a-ee-uu-por-275-millones-de-dolares.html> .

Editorial. "Chávez vai à guerra". O Estado de São Paulo. 10/11/2009.

Eduardo Rodrigues. "Brasil faz obras em vizinhos temendo China". Folha de São Paulo. 27/09/2009. Eliane Catanhêde. Folha de São Paulo. "Calderón vê Brasil como alternativa à dependência dos EUA". 18/08/2009.

El País. "Marco Aurélio Garcia: Ajudaremos a Colômbia e a Venezuela a vigiar a fronteira". 04/11/2009.

Eliane Catanhêde. "UNASUL põe transparência militar em pauta". Folha de São Paulo, 28/08/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2808200901.htm>. Acesso: 11/11/2009.

Eliane Catanhêde. Folha de São Paulo "FAB cria frota de caças para reforçar defesa da Amazônia". 17/10/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1710200905.htm>. Acesso: 15/11/2009.

Enrique Castro-Mendívil. Reuters. "Peru e Equador buscam maior integração e rechaçam armamentismo". 22/10/2009. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2009/10/22/ult27u73063.jhtm>. Acesso: 11/11/2009.

Elio Gaspari. "A volta da 4ª Frota é um ato arrogante". Folha de São Paulo, 06/06/2008.

Estadão.com.br. "Equador e Colômbia retomam relações diplomáticas". 25/09/2009. <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,equador-e-colombia-retomam-relacoes-diplomaticas,441193,0.htm>. (acesso: 25/11/2009).

Fábio Zanini. "1ª Criação do Banco do Sul é oficializada, com capital de US\$ 20bi". Folha de São Paulo, 28/09/2009.

Folha de São Paulo. "Chile debate lei para tirar verba do cobre de militares". Cláudia Antunes. 12/09/2009. João Fábio Bertonha. "Uma corrida armamentista na América do Sul?". RELNET – <http://www.relnet.com.br>. (Acesso: 21/05/2007).

Folha de São Paulo. "Chávez nega que cobre caro por bônus comprado da Argentina". 08/08/2007.

Folha de São Paulo. "Lula tenta conter tensão diplomática na região". 24/05/2008.

France Press. "1k Carter cita papel dos EUA em golpe frustrado de 2002". Folha de São Paulo. 21/09/2009.

France Press. "Bolívia convoca embaixador do Peru após declaração de García". Folha de São Paulo, 26/08/2009.

Igor Gielow. "Lula e Sarkozy fecham acordo militar de R\$ 22,5 bilhões amanhã". Folha de São Paulo, 06/09/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0609200902.htm>. Acesso: 15/11/2009.

José Meirelles Passos e Maia Menezes. "França diz ter oferta inédita ao Brasil". O Globo. 04/11/2009.

Marcelo Coutinho. Valor Econômico. "O país está ocupando o lugar deixado pelos Estados Unidos na região". 17/08/2009.

O Globo. "Lula reage ao envio da 4ª Frota dos EUA". 02/07/2008.

O Estado de São Paulo. "Bachelet quer mudar financiamento militar". 09/09/2009.

Paulo Roberto de Almeida. "Problemas conjunturais e estruturais da integração na América do Sul: a trajetória do Mercosul desde suas origens até 2006". Colunas de RelNet nº13, mês 1-6, ano 2006; ou Meridiano 47 nº68, mês 3, ano 2006.

Perú21. "Chile quiere comprar armas por US\$ 665 millones". 12/11/2009. <http://peru21.pe/noticia/368062/chile-compraria-armas-us-665-millones>. Acesso: 15/11/2009.

Redação. Folha de São Paulo. "1ª Colômbia ataca Unasul por calar sobre Chávez". 19/11/2009.

Redação. Folha de São Paulo. "Hillary critica "corrida às armas" da Venezuela". 16/09/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1609200903.htm> .

Redação. "Hillary critica "corrida às armas" da Venezuela". Folha de São Paulo, 16/09/2009. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1609200903.htm>.

Últimas Notícias. "Pesquisa diz que venezuelanos são contra conflito com a Colômbia". 09/03/2008. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/efe/2008/03/09/ult1808u114397.jhtm> . Acesso: 11/11/2009.

Valor Econômico. "1ª Comissão aprova acordo de integração energética". 20/11/2009.

Valor On-Line. "Governo da Venezuela volta a ofertar Bônus do Sul". Folha de São Paulo, 25/09/2009.

Viviane Vaz. Correio Braziliense. "1ª Venezuela-Colômbia: Chávez recusa mediação de conflito". 11/11/2009.