



**Marcos Vinicius M A de Figueiredo**

**A sociedade internacional sul-americana no  
pós-guerra fria: da cultura da rivalidade à  
cultura da amizade**

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção  
do título de Doutor pelo Programa de Pós-graduação  
em Relações Internacionais do Instituto de Relações  
Internacionais da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves

Rio de Janeiro

Dezembro de 2013



**Marcos Vinicius M A de Figueiredo**

**A sociedade internacional sul-americana no  
pós-guerra fria: da cultura da rivalidade à  
cultura da amizade.**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção  
do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais do Instituto de Relações  
Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão  
Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves**  
Orientador e Presidente  
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. Monica Herz**  
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. Kai Michael Kenkel**  
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. Marco Aurélio Chaves Cepik**  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

**Prof. Rafael Antonio Duarte Villa**  
Universidade de São Paulo – USP

**Prof. Mônica Herz**  
Vice-Decana de Pós-Graduação  
Do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2013.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador

### **Marcos Vinícius Mesquita Antunes de Figueiredo**

Graduou-se em Direito na UCP (Universidade Católica de Petrópolis) em 2003, onde lecionou Ciência Política e Teorias do Estado de 2005 a 2008. Conclui seu mestrado em Relações Internacionais pela PUC-Rio em 2006. Atualmente leciona Ciência Política e Movimentos Contemporâneos das Relações Internacionais no IBMEC-Rio (Instituto Brasileiro de Mercados e Capitais).

#### Ficha Catalográfica

Figueiredo, Marcos Vinícius Mesquita Antunes de

A sociedade internacional sul-americana no pós-guerra fria: da cultura da rivalidade à cultura da amizade / Marcos Vinícius Mesquita Antunes de Figueiredo; orientador: Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves. – 2013.

234 f. : il. (color.) ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2013.

Inclui bibliografia

1. Relações internacionais – Teses. 2. América do Sul. 3. Sociedade Internacional. 4. Pós-Guerra Fria. 5. Comunidade Pluralista de Segurança. I. Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Para meus pais, Julio e Selma, pelo  
amor e dedicação.

## Agradecimentos

Ao meu orientador Professor Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves, pelas sugestões essenciais para a boa realização deste trabalho. Se o trabalho tem uma clareza na aplicação do modelo teórico ao seu estudo de caso, isso se deve majoritariamente às suas valiosas e enfáticas recomendações.

À Capes e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado.

Aos meus pais, Júlio Cesar Miranda Antunes de Figueiredo e Selma Mesquita Antunes de Figueiredo e meus irmãos, Rafael Mesquita Antunes de Figueiredo e Ana Carolina Mesquita Antunes de Figueiredo, pelo amor, paciência e cooperação.

À Professora Mônica Herz, pelas imprescindíveis recomendações, especialmente à época do projeto de tese, quanto à revisão da literatura e à aplicação de uma metodologia que focasse em demonstrar a forma como ocorre uma mudança de uma cultura da anarquia para outra. Agradeço também ao seu apoio através de toda minha trajetória acadêmica e, particularmente, ao longo do doutorado.

À Professora Marta Fernández, pelas críticas e sugestões teóricas no período da elaboração do projeto de tese.

Ao Professor Alexander Wendt por sua atenção, disponibilidade e diversas sugestões quanto a este trabalho e demais reflexões filosóficas, científicas e políticas, bem como recomendações para escolha do tema e leitura do projeto de tese.

Aos Meus Colegas da PUC-Rio.

Aos professores que participaram da Comissão examinadora.

A todos os professores e funcionários do Departamento de Relações Internacionais pela disponibilidade, ajuda e atenção.

## Resumo

Figueiredo, Marcos Vinícius Mesquita Antunes de; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne (Orientador). **A sociedade internacional sul-americana no pós-guerra fria: da cultura da rivalidade à cultura da amizade**. Rio de Janeiro, 2013, 234p. Tese de doutorado – Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A América do Sul é uma região cuja anarquia internacional contemporaneamente não apresenta mais um estado de anarquia marcado pelo dilema de segurança. Saber se essa sociedade internacional obteve uma mudança pacífica a ponto de superar este dilema e atingir uma comunidade pluralista de segurança é o problema de pesquisa desta tese. Isso requer o entendimento deste conceito, bem como a constatação da presença de seus elementos constitutivos na região sul-americana. Para responder a esta pergunta, o trabalho foi dividido em duas partes, a primeira de natureza teórica e a segunda de caráter empírico. Cada uma tem dois capítulos. No primeiro capítulo da parte teórica, expõe-se a revisão da literatura sobre comunidades de segurança e, no segundo capítulo, faz-se uma revisão da literatura relativa à segurança internacional na região. Quanto à parte empírica, seu primeiro capítulo foi destinado a traçar um perfil da ordem sul-americana durante a Guerra Fria antes da hipotética emergência de uma comunidade de segurança na região. Já no quarto capítulo demonstra-se seu possível surgimento e consolidação no pós-Guerra Fria. O método comparativo é usado para cotejar esses dois períodos, de modo a captar uma possível transição para uma comunidade de segurança. Conclui-se que, após a guerra fria, não se pode dizer ainda que a América do Sul apresenta todos os elementos de uma Comunidade de Segurança madura, mas se encontra em estágio ascendente.

## Palavras-chave

América do Sul; Sociedade Internacional; Pós-Guerra Fria; Comunidade Pluralista de Segurança.

## Abstract

Figueiredo, Marcos Vinícius Mesquita Antunes de; Esteves, Paulo Luiz Moreaux Lavigne (Advisor). **The South American International Society in Post-Cold War: from the culture of rivalry to the culture of friendship**. Rio de Janeiro, 2013, 234p. PhD Thesis – Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

South America is a region which international anarchy presently does not show a condition marked by the security dilemma anymore. To assess to what extent this international society has obtained a peaceful change up to a point of overcoming this dilemma and achieving a pluralistic security community condition is the research problem of this thesis. It requires the comprehension of this concept, as well as the assessment of its constitutive elements in the South-American region. To answer this question, the thesis has been divided in two parts, the first of theoretical nature and the second of empirical character. Each of them has two chapters. In the first chapter of the theoretical part, one exposes the literature review on security communities. In the second chapter, one makes a literature review of the international security relatively to the region. As for the empirical part, its first chapter has been destined to trace the profile of South-American order during the Cold War, before the hypothetical emergence of a security community in the region. In the fourth chapter, one shows its possible emergence and consolidation in the post-Cold War. The comparative method is used to contrast these two periods in order to capture the possible transition to a Security Community. One concludes that, after the Cold War one cannot state that South America has all elements of a Security Community but it is in an emergent stage.

## Keywords

South America; International Society; Post-Cold War; Pluralistic Security Communities.

# Sumário

<b>1. Introdução</b>	<b>12</b>
<b>2. O Debate Teórico sobre Internacionalismo Liberal e Paz</b>	<b>28</b>
2.1. Introdução	28
2.2. Do Dilema de Segurança à Comunidade de Segurança	30
2.3. Teorias Funcionalistas sobre a Paz	33
2.3.1. Antecedentes Liberais do Funcionalismo	33
2.3.2. Política e Técnica: David Mitrany e Ernest Haas	38
2.3.3. Comunidades Pluralistas de Segurança: O Funcionalismo de Karl Deutsch	41
2.4. A Interdependência Complexa e a Paz	45
2.5. O Neoliberalismo Institucional	52
2.6. Visões das Sociedades Interestatais Segundo o Construtivismo da Escola Inglesa	56
2.7. Explicando as Mudanças na Ordem Internacional: as Variáveis Transformadoras da Estrutura do Sistema de Estados	65
2.8. Comunidades de Segurança segundo a Perspectiva Atual de Michael Barnett e Emanuel Adler	72
2.9. Conclusão	74
<b>3. Revisão da Literatura de Guerra e Paz na América do Sul</b>	<b>78</b>
3.1. Introdução	78
3.2. A Literatura de Segurança Sobre América do Sul	81
3.2.1. A América do Sul como Sociedade Pluralista	82
3.2.2. Uma Visão Cooperativa da Região Sul-Americana	86
3.2.3. A América do Sul como Sociedade Solidarista: o Surgimento de uma Comunidade de Segurança na Subregião	90
3.3. Conclusão	99
<b>4. A América do Sul na Guerra Fria</b>	<b>101</b>
4.1. Introdução	101
4.2. Divisões Geográficas no Espaço Hemisférico	103
4.3. A Análise da Guerra Fria na História	106
4.4. A Ordem Multilateral Hemisférica no Pós-Guerra e A Democratização Latino-Americana (1945-1964)	113
4.4.1. Interdependência Econômica, Política e Social	113
4.4.2. Destino Comum	116
4.4.3. Homogeneidade Política, Institucional e Cultural	120
4.4.4. Autocontenção Externa e Interna	122
4.5. Regressão Autoritária (1964-1978)	124
4.5.1. Interdependência Econômica, Política e Social	125
4.5.2. Destino Comum	127
4.5.3. Homogeneidade	128
4.5.4. Autocontenção	130
4.5.4.1. O Conflito do Canal de Beagle de 1977-84	131
4.6. A Redemocratização e o Declínio da Rivalidade - de 1978 a 1988	138



4.6.1. Interdependência Econômica, Política e Social.	140
4.6.2. Destino Comum	142
4.6.3. Homogeneidade	143
4.6.4. Autocontenção	144
4.6.4.1. A Distensão da Bacia do Prata	146
4.7. Conclusão	160
<b>5. A América do Sul no Pós-Guerra Fria</b>	<b>165</b>
5.1. Introdução	165
5.2. O Hemisfério Ocidental e a América Latina no Pós-Guerra Fria	166
5.2.1. A Região Latino-Americana	170
5.2.2. A Emergência de uma Identidade Sul-Americana a partir de suas subregiões	171
5.3. O Período de uma Nascente CPS	173
5.3.1. O Cone Sul	173
5.3.2. Região Andina	174
5.3.3. A Bacia do Caribe	177
5.4. O Estudo de Caso do Conflito Equador e Peru de 1995	178
5.5. Período de Ascensão de uma CPS	183
5.6. Há uma CPS Madura na Região?	189
5.7. O Desenvolvimento da Sociedade Internacional Sul-Americana	191
5.8. O Estudo de Caso do Conflito Interno Colombiano e o Tráfico Internacional de Drogas na América do Sul	194
5.8.1. A Dinâmica do Conflito	194
5.8.2. O Período da “Violência” e o Pós-Segunda Guerra Mundial	195
5.8.3. A Entrada das Drogas na Equação do Conflito	197
5.8.4. A Guerra ao Terror	200
5.9. As Quatro Variáveis-Mestre na América do Sul do Pós-Guerra Fria	203
5.9.1. Interdependência	203
5.9.2. Destino Comum	205
5.9.3. Homogeneidade	206
5.9.4. Autocontenção	208
5.10. Gastos Militares na América Latina e na América do Sul	214
5.10.1. Transparência com Gastos Militares na América Latina	216
5.11. Conclusão	216
<b>6. Conclusão</b>	<b>222</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>227</b>

## Lista de Figuras

Figura 1 – Estrutura da Sociedade Internacional de Estados	18
Figura 2 – Paradigma da Política Internacional	47
Figura 3 – Paradigma da Política Mundial	49
Figura 4 – A Múltipla Realização da Cultura Internacional	57
Figura 5 – Reposicionando o Debate Pluralista - Solidarista	64
Figura 6 – Mapa do Canal de Beagle após o Acordo de Paz e Amizade de 1984	137
Figura 7 – Exportações Intrarregional da ALADI	141
Figura 8 – Importações Intrarregionais da ALADI	141
Figura 9 – Mapa da Bacia do Prata	149
Figura 10 – Mapa da Fronteira Equador e Peru	182

## Lista de Tabelas

Tabela 1 – Estrutura da Sociedade Internacional Global	61
Tabela 2 – Modelo de Desenvolvimento das Comunidades Pluralistas de Segurança	77
Tabela 3 – Ditaduras Sul-Americanas na Guerra Fria	112
Tabela 4 – Desenvolvimento da Comunidade de Segurança Sul-Americana na Guerra Fria	159
Tabela 5 - Estrutura da Sociedade Internacional Sul-Americana na Guerra Fria	163
Tabela 6 – Estrutura da Sociedade Internacional Sul-Americana no Pós-Guerra Fria	207
Tabela 7 – Disputas Territoriais na América do Sul após a Segunda Guerra Mundial	210
Tabela 8 – Guerras Interestatais Sul-Americanas desde 1945	211
Tabela 9 – Número de Discórdias Sul-Americanas	212
Tabela 10 – Principais Conflitos Armados na América do Sul após a Segunda Guerra Mundial	213
Tabela 11 – Modelo de Desenvolvimento de uma Comunidade Pluralista de Segurança em toda a América do Sul no Pós-Guerra Fria	219
Tabela 12 – Modelo de Desenvolvimento de uma Comunidade Pluralista de Segurança na Subregião Andina no Pós-Guerra Fria	220
Tabela 13 – Modelo de Desenvolvimento de uma Comunidade Pluralista de Segurança na Subregião do Cone Sul no Pós-Guerra Fria	221

## Introdução

Esta tese tem como problema de pesquisa indagar sobre a emergência de uma Comunidade Pluralista de Segurança (CPS) na América do Sul posterior à abertura democrática do final da década de 1980. Utiliza-se como base teórica o conceito-chave de CPS desenvolvido por Karl Deutsch e seus associados no final da década de 1980, que a define como um conjunto de estados soberanos que se integrou de forma transnacional a ponto de experimentar uma *mudança pacífica*, de modo que seus membros não mais contemplam o uso da força para as soluções de conflitos<sup>1</sup> entre si (DEUTSCH, 1957). A CPS consiste no que Barry Buzan chamou de um Complexo Regional de Segurança (CRS), entendido como um conjunto de estados cuja segurança não pode ser pensada de forma separada, no qual seus membros experimentam uma forma de anarquia madura. Nela, não se espera mais a solução de controvérsia pela via da guerra, obtendo-se uma forma madura de anarquia (BUZAN, 1987).

Como existe na literatura um trabalho mais atual sobre CPS articulado por Michael Barnett e Emmanuel Adler, inspirando em Karl Deutsch, mas complexificando este tema com o incremento da abordagem construtivista da Teoria das Relações Internacionais (RIs), bem como de outros elementos do internacionalismo liberal, utilizar-se-á para fins deste trabalho o conceito mais atual de CPS, tanto como desenvolvido por estes dois autores e seus contribuintes, como por autores como Arie Kacowicz e Kalevi Holsti, que utilizam o conceito de comunidades de segurança dentro do marco teórico da Escola Inglesa. Ressalta-se, contudo, que eles não são incompatíveis, sendo os dois últimos apenas uma variação teórica do primeiro.

---

<sup>1</sup> Para fins deste trabalho, diferenciamos as categorias *conflito* e *guerra*. O primeiro se refere a desentendimentos e animosidades entre atores internacionais sem o recurso à força, como conflitos de interesse, por exemplo. Já a segunda consiste num embate entre atores políticos envolvendo o uso da força. A distinção é necessária porque a CPS não se caracteriza por um grupo de estados livres de conflitos, mas sim uma constelação de estados que não mais os resolve pela via da força, pela guerra. Seguindo a classificação do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), quando a guerra for interestatal, utilizar-se-á a expressão *guerra internacional* ou simplesmente *guerra*. Quando for doméstica, será utilizada expressão *guerra civil* (SIPRI, 2011).

Três elementos de especial importância se destacam desta definição de CPS. Primeiramente, a ausência para conflitos armados se refere tão-somente à dimensão interestatal da guerra. As chamadas novas ameaças transnacionais, bem como as guerras civis, não afetam a CPS, mas a desestabilizam<sup>2</sup>. Em segundo lugar, no que se refere aos requisitos para a existência de uma CPS, não é preciso haver ausência total de conflitos de interesses (BARNETT & ADLER, 2004; KACOWICZ, 1998). O importante é que, uma vez que estes ocorram, sua solução seja pacífica. Em terceiro lugar, é importante perceber que o conceito de CPS subentende a existência de um elemento subjetivo extremamente forte, sendo este a *indisposição para a guerra entre os membros da comunidade de segurança*<sup>3</sup>.

A simples ausência de guerra, referida na literatura como *paz negativa*, (GALTUNG, 1969; KACOWICZ, 1998 & HOLSTI, 1996) não é suficiente para configurar uma CPS e distinguir os níveis de segurança num subsistema de estados é absolutamente central neste trabalho. Adota-se aqui terminologia proposta por Arie Kacowicz e ampliada por Kalevi Holsti, que estabelece um espectro que vai desde uma *zona de guerra* até uma *zona de paz*, sendo que esta última se divide em três gradações, tendo em comum a ausência de guerra. A *zona de guerra* se caracteriza por uma constelação de estados que utilizam a força na dimensão internacional, havendo uma taxa de ao menos 1000 baixas anuais relacionados à confrontação<sup>4</sup>. A *paz negativa* consiste pura e simplesmente na

---

<sup>2</sup> Embora o conceito original de CPS de Karl Deutsch requeira apenas a ausência de conflito interestatal para sua existência, autores mais contemporâneos enxergam a necessidade de uma paz mais efetiva. Esta incluiria atores transnacionais em sua construção, como entidades responsáveis pelo tráfico de armas, e de drogas por exemplo. Assim, ainda que houvesse ausência de conflito interestatal numa região do planeta, a presença de uma sociedade civil conturbada comprometeria a subsistência de uma comunidade de segurança. É o que ocorre na América do Sul, segundo Frederico Merke (2011).

<sup>3</sup> O conceito de CPS implica a indisposição para a guerra somente entre seus estados membros. Nada impede que um membro de uma comunidade de segurança entre em guerra com estados de fora da comunidade. Isso não descaracteriza o caráter pacífico da CPS (HOLSTI, 1996). Na verdade, por haver um senso de comunidade entre seus membros, uma CPS quase sempre forma uma *aliança de defesa*, onde seus estados acordam que uma agressão a qualquer um de seus membros consiste em uma agressão a todos eles (CLAUDE, 1964).

<sup>4</sup> Todas as expressões de originalmente em língua estrangeira são de tradução livre deste autor. Neste caso, a expressão originária é do inglês “*1000 battle related casualties*”. Consiste num referencial internacionalmente aceito de mortalidade para caracterizar um confronto armado entre entidades politicamente organizadas como guerra (Holsti, 2004). Também utilizado em Organizações Não-Governamentais que estudam conflitos domésticos e internacionais, como o SIPRI (2011). Entretanto, o paradigma das *novas guerras*, como sugerido por Mary Kaldor, considera que conflitos de menor intensidade também possam ser considerados como guerra, ainda que se distanciando do chamado paradigma tradicional (2012).

ausência de guerra internacional, onde ainda persiste a possibilidade de surgir uma condição beligerante entre os estados. Já na *paz estável*, não há nem guerra interestatal nem expectativa delas, mas não ocorreu uma intensificação das interações transnacionais e, tampouco uma significativa convergência de normas e senso de comunidade entre os países que compõem o subsistema. E, por fim, numa *comunidade de segurança*, onde não há guerra, nem predisposição para esta, já existem normas, valores e identidades compartilhadas entre seus membros, bem como uma integração entre os governos e os membros das sociedades dos estados envolvidos (KACOWICZ, 1998 & HOLSTI, 2004). Configura-se, assim, uma *sociedade interestatal convergente*, na terminologia atual da Escola Inglesa, como proposta por Barry Buzan (2004).

Arie Kacowicz define uma CPS como uma zona de paz estável onde há um senso de comunidade, acompanhada de um alto grau de institucionalização (KACOWICZ, 1995). O que se busca identificar na América do Sul, por este trabalho, é a existência do que a literatura (ADLER & BARNETT, 2000; DEUTSCH, 1957; KACOWICZ, 1998 e HOLSTI, 1996) denominou de comunidade de segurança. Esta inclui a paz estável, caracterizada por uma mudança pacífica em que os estados resolvem suas diferenças por outros meio que não o da guerra (ADLER & BARNETT, 2000: p. 3) e a paz negativa, entendida como ausência de enfrentamento direto entre os estados.

Para que exista uma CPS, é preciso haver um elemento intersubjetivo que faça com que os atores que compõem o sistema e/ou subsistema não tenham mais a expectativa de utilizar a força entre si. Por isso, há que se fazer a coleta de dados e a revisão da literatura sobre a região sul-americana visando não somente à constatação de ausência ou grande redução de conflito entre os estados da região, mas também a interpretar, mediante os dados políticos e militares, a ausência de predisposição dos estados para o uso de meios violentos em suas relações internacionais. Considerar-se-á, por isso, as categorias-chave dos Estudos para Paz, como a já citada *paz negativa* e seu oposto, a *paz positiva*, que transcende a ausência de conflitos e se caracteriza pela presença de bem-estar social (GAULTANG, 2009). Isso será feito com o objetivo de esclarecer se de fato existe uma CPS na região, algo que inclui uma paz negativa, mas não se confunde de forma alguma com esta. A paz negativa é uma condição necessária, porém não suficiente de uma CPS.

A transição de um ambiente anárquico caracterizado pelo *dilema de segurança* para uma constelação de Estados que não considera mais plausível o uso da força entre si configura uma mudança no que Alexander Wendt chama de *culturas da anarquia* e Barry Buzan denomina de *tipos de sociedades interestatais*. A primeira é definida por Alexander Wendt como uma estrutura composta por materialidade e ideias compartilhadas (WENDT, 1999) ao passo que a segunda consiste num sistema internacional em que seus membros compartilham valores e normas, que podem variar conforme as instituições compartilhadas (BUZAN, 2004). Por isso, faz-se necessário utilizar o instrumental teórico das relações internacionais para imprimir significado às transformações no campo da segurança internacional ocorridas na região. A ideia central de Wendt de que a “anarquia é o que os Estados fazem dela” (1998) servirá como pano de fundo da abordagem teórica deste trabalho. Todavia, concordamos com a reinterpretação que Buzan faz do trabalho de Wendt e da Escola Inglesa, denominada por ele de uma “interpretação social-estrutural à lá Wendt da Escola Inglesa”<sup>5</sup> (BUZAN, 2004: p. 3, tradução livre). Será esta síntese entre construtivismo da via média e sociedade internacional, complementada pelo conceito atualizado de CPS de Adler & Barnett que utilizar-se-á como marco teórico desta tese.

Partindo do pressuposto de que a anarquia não é apenas um dado material, mas também ideacional, Wendt sugere que não se pode inferir necessariamente da ausência de uma autoridade comum entre os estados que eles sempre se comportarão de forma conflitiva, tal como sugere a imagem do estado de natureza hobbesiano, onde “o homem é lobo do homem”. Para Wendt, haveria *culturas da anarquia*, pois essa condição de ausência de um poder central também possui um elemento social, cultural, que suscita diferentes formas de se enxergar o *outro* no sistema internacional, o que forma diferentes estruturas sociais. Podem existir, segundo ele, três formas de se interpretar o outro, o que gera três culturas da anarquia: a do *amigo*, do *rival* e do *inimigo*. Segundo o próprio autor, existiriam também três formas de se obedecer às normas internacionais: *coerção*, *auto-interesse* e *crença*. Para Wendt, estas operariam separadamente, uma de cada vez.

---

<sup>5</sup> Do original em inglês “... a Wendt-inspired social structural interpretation of English school” (2004).

Embora concorde com o argumento geral de Wendt de que a estrutura da sociedade internacional seja composta não só por materialidade<sup>6</sup>, mas também por ideias e práticas, e que ela pode mudar, Buzan desvia-se do modelo de Wendt basicamente em dois sentidos. Primeiramente, haveria mais formas (culturas) de anarquia do que aquelas três propostas por Wendt. Para Buzan, há quatro tipos de sociedade interestatais: *Política de Poder*, *Coexistência*, *Cooperativa e Convergência* (BUZAN, 2004). Em segundo lugar, as formas de internalização da norma (coerção, auto-interesse e crença) podem atuar simultaneamente para Buzan. A política, para este, define-se exatamente pela utilização simultânea dessas três formas de cumprimento de uma norma (Ibidem, 2004)). Como se utilizará uma visão social-estrutural da região sul-americana na virada do milênio, nos capítulos empíricos desta tese apresenta-se um panorama das instituições internacionais da região sul-americana, indicando como elas contribuem para constituir sua CPS. Ao final desta tese, mostrar-se-á o panorama das instituições sul-americanas na Guerra Fria e no pós-Guerra Fria.

O quadro teórico incorpora também as influências de toda a tradição liberal, desde os liberalismos republicano e comercial, passando pelas teorias funcionalistas, a teoria da interdependência complexa (TIC), o neoliberalismo institucional e a teoria da paz democrática, visto que os fatores evidenciados por estas abordagens são complementares (e não concorrentes) com a ideia de CPS. Como apontam Adler e Barnett em seu trabalho sobre CPS, há algumas diferenças entre a sua recente abordagem e a teoria funcionalista desenvolvida por Karl Deutsch em meados da Guerra Fria. É certo que ambas tem em comum o fato de proporem que a anarquia e o dilema de segurança possam ser superados, mas a metodologia e a teoria que elas utilizam para chegarem à mesma conclusão são bastante diferentes.

Primeiramente, Deutsch adotou o método behaviourista, altamente científico e que visava apenas à medição de comportamento que pudesse ser constatado pela experiência. Já o recente trabalho de Adler e Barnett, assim como o desta tese, utiliza o método interpretativista, o que requer a coleta de dados com

---

<sup>6</sup> Dentro do léxico da Escola Inglesa, isso é chamado de “sistema internacional”. Na verdade, tanto para Buzan como para Wendt, a própria ideia de “sistema” já possui elementos ideacionais e não somente materiais, pois é preciso haver “normas” (soberania, não-intervenção etc.) para se sustentar um sistema de estados (BUZAN, 2004).



o objetivo de interpretar e inferir as ideias dos atores sociais (ADLER & BARNETT, 2004). Embora prenunciasse de forma incompleta importantes argumentos introduzidos pela virada construtivista, como o compartilhamento de valores e, sobretudo, o surgimento de uma identidade comum mediante a emergência da ideia de “comunidade”, Deutsch não tinha como se valer das atuais ferramentas teóricas construtivistas, como a ideia de que a estrutura social é composta por três elementos: recursos materiais, conhecimento compartilhado e práticas (WENDT, 1995). Ademais, ele não trabalhou com a diferenciação entre *normas constitutivas* e *reguladoras*, onde as primeiras compõem os próprios atores e categorias sociais, ao passo que as segundas atuam como causas externas sobre seus comportamentos, algo muito caro aos construtivistas contemporâneos.

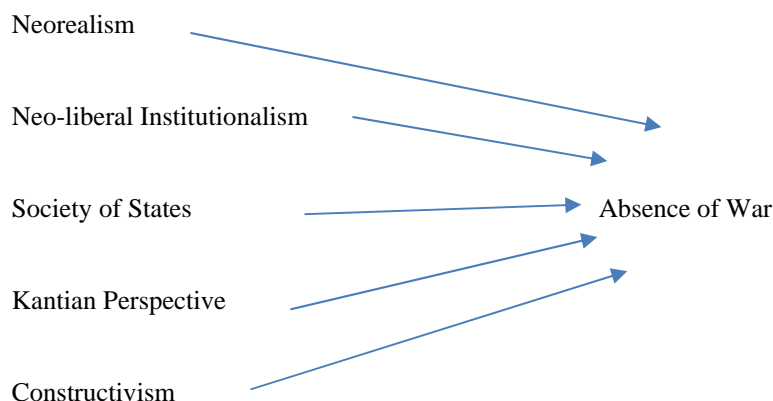
Adler e Barnett também reconhecem que, embora inovadora, a teoria de Deutsch não considera alguns elementos para se compreender o fenômeno de uma *paz estável*, muito bem elucidados por outras teorias liberais das RIs, como a Teoria da Paz Democrática e o institucionalismo liberal. Os autores consideram que seu programa de pesquisa construtivista deve incluir essas teorias não abordadas por Deutsch. Ao mesmo tempo, ela incluiria também temas clássicos do funcionalismo deste autor, como o transnacionalismo, porém, numa perspectiva mais atualizada, como a perspectiva da teoria da interdependência complexa (ADLER & BARNETT, 2004).

Adler e Barnett sugerem que as teorias que lidam com a paz, o que inclui também o neorealismo<sup>7</sup>, possam ser vistas dentro de um espectro materialista/ideacionista. Num primeiro extremo, estaria uma visão que enxerga a estrutura internacional como predominantemente materialista na política internacional e, no extremo oposto, haveria o predomínio de ideias socialmente compartilhadas. Assim, eles sugerem a seguinte figura.

---

<sup>7</sup> O neorealismo não defende que a guerra é necessariamente vantajosa. Esta perspectiva teórica apenas considera que, num sistema internacional marcado pelo princípio da autoajuda, ela possa ser usada quando necessário. O neorealismo, todavia, também possui suas próprias concepções sobre a paz. A diferença é que esta se baseia estritamente em elementos materiais, como o equilíbrio de poder (WALTZ, 1979).

### Structure as Material



### Structure as Material and Normative

**Figura 1: Estrutura da Sociedade de Estados (Fonte: Ibidem: p. 10)**

Após analisar a perspectiva funcionalista de David Mitrany, com sua ideia de que a cooperação técnica pode trazer incrementos para a política, juntamente com a crítica neofuncionalista proposta por Ernest Haas, de caráter mais politizado e regional, serão estudadas as demais contribuições teóricas da tradição liberal. Será visto como o aumento da interdependência entre os estados, o aumento do número de instituições internacionais, bem como a adoção de democracias representativas e a subordinação das forças armadas às instituições civis também podem contribuir para o surgimento de uma CPS (TULCHIN & MANUAT, 2005). A análise destas outras perspectivas teóricas liberais complementares ao funcionalismo será de grande utilidade para sustentar a hipótese de emergência de uma CPS na América do Sul, visto que esse fenômeno envolve uma ampla diversidade de fatores sociais, políticos, econômicos etc. O estudo dessas perspectivas, por isso, também será incluído no quadro teórico desta tese.

Não por acaso, a tradição liberal como um todo acaba por estar revisada na obra seminal de Barnett e Adler sobre comunidades de segurança. Eles propõem também um método de se visualizar a emergência das CPS, assim como uma nova tipificação que visa a superar a dicotomia de Deutsch entre uma Comunidade de

Segurança *amalgamada*<sup>8</sup>, onde as unidades se centralizaram, extinguindo a soberania de seus membros, e as comunidades *pluralistas de segurança*<sup>9</sup>, que não se unificaram, preservando a independência das unidades. Barnett e Adler sugerem basicamente a existência de três etapas quanto à emergência de uma CPS, sendo que elas consistem apenas em *tipos ideais*, no sentido weberiano. Primeiro, existiria a etapa *nascente*, quando começam a surgir sinais de declínio do uso da força entre os estados, ainda que não intencionando a criação de uma CPS; em segundo lugar, haveria a etapa *ascendente*, na qual se observa o avanço nas percepções dos estados de que os demais não seriam mais vistos como uma ameaça potencial, junto com a intensificação do multilateralismo; por fim, há o que os autores denominaram de estágio *maduro*, quando já se pode perceber que o traço distintivo de uma CPS, a mudança pacífica, já se encontra presente de forma plena. Esses estágios de surgimento de uma CPS guardam um paralelo com as gradações das zonas de paz sugeridas por Kacowicz e Holsti.

Quanto aos tipos de CPS, o trabalho de Barnett e Adler produz um avanço conceitual, na medida em que esses autores visam a criar uma nova categorização de CPS com o objetivo de superar a tradicional dicotomia de Deutsch entre comunidades amalgamadas e pluralistas. Eles estabelecem, assim, uma diferenciação das CPS maduras, entre *frouxas*<sup>10</sup> e *rígidas*<sup>11</sup>. Ambas se caracterizam pela existência de uma mudança pacífica entre as partes, sendo que as primeiras não possuem uma governança supranacional bem institucionalizada, ao mesmo tempo em que não admitem de forma precisa a mobilidade humana entre os membros da comunidade. Já as *rígidas* possuem uma ampla governança supranacional e admitem de forma aberta a mobilidade humana entre seus membros. Tratam-se apenas de tipos ideais, também, que não necessariamente se encaixam com exatidão na situação empírica, mas, grosso modo, pode-se dizer que a organização intergovernamental para a região, denominada de União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), encaminha-se para um exemplo da primeira, enquanto que a União Europeia (EU) atual seria um exemplo da segunda.

<sup>8</sup> Em sua obra seminal, Karl Deutsch traz como exemplo clássico de comunidades de segurança *amalgamada* os Estados Unidos da América (1957).

<sup>9</sup> Deutsch apresenta como modelo clássico de comunidade *pluralista* a comunidade do Atlântico Norte (1957).

<sup>10</sup> Do inglês *Loosely Coupled* (2004).

<sup>11</sup> Do inglês *Tightly Coupled* (2004).

Tentou-se sustentar neste trabalho que, apesar do não reconhecimento dos autores da literatura sobre segurança na América do Sul, existiria de fato uma CPS madura na região. Todavia, como utilizamos o quadro teórico mais avançado de Barnett e Adler, *a tese deste trabalho é que haveria uma CPS madura, porém, do tipo frouxo, na América do Sul*. A existência dessa CPS, porém, somente se constatou na prática no Cone Sul e não em toda a América do Sul. Embora nem sempre se observe empiricamente as etapas de surgimento de uma CPS como previstas no modelo de Barnett e Adler, o caso específico do Cone Sul é um exemplo em que se podem perceber com bastante nitidez as três etapas sugeridas por eles. Quanto ao tipo de CPS proposto pelo trabalho desses autores (*Rígida* ou *Frouxa*), como o Cone Sul não tem ainda nenhum modelo de supranacionalidade, mas já apresenta o trânsito consolidado de cidadãos dentro da comunidade, defende-se aqui que os países do Cone Sul formam uma CPS entre os tipos *Rígido* e *Frouxo*.

A hipótese deste trabalho possui certo grau de ineditismo. Como ressaltado por Amitav Acharya, o modelo de uma CPS tal como desenvolvido na Guerra Fria por Deutsch e seus contribuintes, embora seja inovador, por consistir numa das primeiras tentativas sérias de se superar a hegemonia da tradição realista na Guerra Fria, representa um quadro teórico de certa maneira pensado para funcionar em sociedades ocidentais modernas (Adler & BARNETT, 2000). Sugerir a existência de uma CPS na periferia do sistema internacional, como é o caso do sudeste asiático proposto por Acharya, ou da região sul-americana, como proposto neste trabalho, é algo que difere da ideia inicial dos pensadores que cunharam o termo CPS.

Concorda-se parcialmente com o pensamento de Kacowicz (1998) e Holsti (2004) de que a América do Sul, ainda que na periferia do sistema internacional, desenvolveu em sua história uma série de instituições (como arbitragem, solução pacífica de conflitos e um direito internacional próprio) que fizeram com que ela experimentasse uma condição de paz interestatal, à sua própria maneira, antes mesmo do que a vivenciada pelos europeus no pós-Segunda Guerra Mundial. Embora apenas se tenha contemplado nesta tese o desenvolvimento de uma CPS na região após a abertura democrática (que desencadeou, em conjunto com outros fatores, o início da ascensão de uma CPS na área), a América do Sul já gozava de um índice de conflitos interestatais consideravelmente baixo a partir do segundo

quarto do século XX. O que diferenciaria esta tese dos trabalhos de Holsti e Kacowicz é que neste trabalho a zona de paz que compreende a América do Sul é tida como uma que alcançou o grau próximo ao pleno. Ao final desta pesquisa, entretanto, constatou-se que a América do Sul não consiste ainda em uma CPS *madura*, embora possa ser vista de forma clara como *ascendente*.

A originalidade da região, não apenas por consistir numa zona de paz negativa, mas sim por possivelmente ser uma constelação de estados onde a predisposição para o uso da força interestatal na comunidade foi superada, é algo raramente reconhecido na literatura de segurança sobre a América Latina. Pretendeu-se demonstrar aqui, após a revisão desta literatura, que os autores que se dedicaram a refletir sobre a paz na região sempre foram bastante céticos quanto à possibilidade de uma CPS na América do Sul. Se, por um lado, a maioria dos autores da área reconhece a incomum paz construída na região sul-americana principalmente através do século XX, por outro lado, poucos são aqueles que chegam a admitir que essa paz consista na consolidação de uma plena CPS. Pensou-se haver na literatura uma indisposição para reconhecer este tipo particular de mudança pacífica na região sul-americana, mas a pesquisa e a análise dos dados levaram a entender que somente o Cone Sul experimentou este tipo de mudança pacífica.

Como a teoria utilizada é de viés construtivista, concordamos com Alexander Wendt de que esta abordagem possui uma *dimensão crítica*, embora não adote uma epistemologia pós-moderna (WENDT, 1995). Neste trabalho, compartilhamos da ideia wendtiana de que o construtivismo da via média consiste numa abordagem que enxerga o mundo como dotado não apenas de estrutura material, mas também ideacional, sendo socialmente construído e, por isso, passível de transformação. Ao contrário da perspectiva realista que percebe a história como cíclica e o interesse dos atores como dados e estáticos, o construtivismo a percebe como socialmente construída, passível de mudança. Este é seu aspecto crítico, segundo Wendt, pois a teoria crítica admite a transformação das estruturas sociais. Entretanto, Wendt faz uma importante distinção entre os teóricos construtivistas modernos e pós-modernos. Os primeiros aceitam a possibilidade de se fazer conhecimento dentro de uma metodologia científica, sendo que os segundos a consideram impossível (*Ibidem*). Concorda-se aqui com

a opinião de Wendt de que as observações são “influenciadas pela teoria”<sup>12</sup>, porém não são determinadas por ela<sup>13</sup>. Há assim um mundo independente do sujeito a ser desvendado. A metodologia deste trabalho enquadra-se na classificação que Wendt denominou de *construtivismo moderno* (Wendt, 1995), que tem como base epistemológica o *realismo científico*, o qual considera a existência de um mundo independente do sujeito, embora a percepção deste mundo sempre dependa da mirada subjetiva de seus atores (WENDT, 1999: ver primeira parte).

Dentro da metodologia utilizada para responder ao problema de pesquisa proposto neste trabalho, objetiva-se a fornecer uma explicação *constitutiva*<sup>14</sup> sobre a ordem sul-americana, que se propõe a responder a uma pergunta de natureza “do que é” constituída a ordem internacional na região?”, e “interpretativa”, que visa justamente a interpretar as intenções subjetivas dos atores mediante os dados levantados no trabalho<sup>15</sup>. Também se recorrerá a uma explicação de natureza *causal*, ao se utilizar variáveis objetivas para explicar o surgimento de uma representação pro-social do outro. Segundo Wendt, há três variáveis mestres objetivas (*interdependência*, *destino comum* e *homogeneidade*) *causadoras* de uma mudança na cultura da anarquia, da cultura da rivalidade para a cultura da amizade, ao passo que haveria uma quarta variável mestre (*autocontenção*), essa de caráter permissivo, que habilitaria o surgimento de uma zona de paz. A transformação de uma ordem social para a outra requer um explicação do tipo causal, ao passo que a compreensão da natureza da ordem regional exige uma explicação do tipo constitutiva. Quanto à dimensão interpretativa do trabalho, como a ausência de *intenção* de recurso à força é o que configura a existência de uma CPS, é preciso *interpretar* se a forma como os estados organizam suas forças armadas, dispõem suas tropas em fronteiras, estruturam seu orçamento militar e

---

<sup>12</sup> Do inglês *theory-laden* (1995).

<sup>13</sup> Do inglês *theory-determined* (1995).

<sup>14</sup> As explicações de natureza constitutiva, que respondem a perguntas do tipo “como?” e “o que?” se contrapõem às explicações de natureza causal, que servem para responder a perguntas baseada na ideia de “por que?”. Para uma discussão mais aprofundada sobre estas duas modalidades de explicação ver o artigo de Alexander Wendt *On Constitution and Causation in International Relations* assim como a primeira parte de seu livro *Social Theory of International Politics* (1999).

<sup>15</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o método interpretativo, ver Hollis & Smith *Explaining and Understanding*, 1990.

disponibilizam as informações sobre os mesmos sugere uma indisposição para o uso de meios coercitivos entre as partes num eventual cenário conflitivo na região.

Quanto aos dados levantados para interpretar o cenário político regional, foram usados os trabalhos de Arie Kacowicz e Kalevi Holsti para obter-se um panorama da intensidade de conflitos na América do Sul. Esses autores, porém, não tratam diretamente da questão dos gastos militares e de sua transparência. Nestes casos, recorreu-se aos estudos do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2011) e do *Correlates of War* (COW, 2011) para saber não somente a taxa de conflitos interestatais da região, mas, especialmente, o perfil dos gastos militares de seus membros. Em relação aos dados da referentes à interdependência, recorreu-se ao site da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), como fonte de informação sobre o comércio intrarregional na América do Sul.

No que se refere à divisão temporal do trabalho, considera-se os dois períodos de grande inflexão na estrutura do sistema internacional do século passado, o fim da Segunda Guerra Mundial e o término da Guerra Fria, como marco das principais transformações experimentadas na região sul-americana. Como sugerem os trabalhos de Barnett e Adler, essas duas mudanças históricas são centrais para o estudo da segurança em qualquer região do planeta e é a partir delas que se estrutura a divisão temporal desta tese. Como se pretende captar a transição de um sistema internacional para uma CPS, seu nascimento, ascendência e amadurecimento, é preciso eleger períodos-chave em que essas transformações podem ser captadas. E como aqui se defende que a transição se desencadeou com a democratização ao final da Guerra Fria, a abordagem se faz em torno de um primeiro período durante o conflito bipolar, quando não existia ainda uma CPS na região<sup>16</sup>, passando pela abertura política, até o período do pós-Guerra Fria, quando se começa a observar na região não apenas uma liberalização política e econômica, mas também uma proliferação de organizações funcionais na América do Sul que poderiam levar ao surgimento de uma comunidade de segurança.

---

<sup>16</sup> Embora ainda não houvesse uma CPS na região ao longo da Guerra Fria, não se sustenta aqui que a América do Sul no período bipolar consistiu em uma etapa altamente conflitiva. Ainda que não tivesse ocorrido uma mudança pacífica no sentido de Deutsch, os estados da região já conviviam em um ambiente internacional de baixa intensidade conflitiva (KACOWICZ, 1995).

O objetivo deste trabalho é avaliar se há uma CPS madura, de natureza “frouxa” na América do Sul, apesar do pensamento predominante na literatura não favorecer o reconhecimento desse tipo de comunidade política na periferia do sistema internacional. O objetivo principal desta tese, portanto, é tentar demonstrar o grau de maturidade da anarquia sul-americana na atualidade e a eventual ocorrência de mudança pacífica na região, o que constituiria uma sociedade interestatal convergente, na teoria de Buzan. A segunda finalidade é romper com a abordagem clássica que considera improvável a emergência de CPS na periferia do sistema internacional, defendendo expressamente que não apenas isso teria ocorrido conforme todas as fases previstas no modelo de Barnett e Alder, mas também que, mesmo durante a Guerra Fria, antes da mudança pacífica observada na região, já havia um sistema internacional relativamente estável de baixa intensidade conflitiva, embora com possibilidade latente de guerra (especialmente quando da coexistência de regimes militares na região).

Não somente os conceitos e teorias referentes a uma CPS podem lançar luz para se compreender a região sul-americana, mas também as experiências políticas ocorridas nesta região, que experimentou diversos regimes políticos e sistemas econômicos, mas que no fim do século XX convergiu em torno de projetos liberais em ambas as dimensões, podem contribuir para se compreender o fenômeno da emergência de uma CPS de forma mais abrangente. Um das principais contribuições do caso sul-americano para compreender-se o processo de formação de CPS não se refere apenas à relação entre democracia e paz, mas sim a um vínculo mais amplo entre *modernidade* e paz. Se, por um lado, tornou-se evidente que tanto o liberalismo comercial como o liberalismo político contribuíram para uma maior estabilidade internacional na região, por outro lado, o declínio de conflitos interestatais juntamente com a redução das expectativas de se usar a força entre os estados foi observado antes mesmo que se tivessem sociedades modernas na região, entendendo por isso um desenvolvimento econômico maduro, um alto grau de urbanização e uma classe média consolidada<sup>17</sup> etc. Isso sugere que, embora a modernização seja socialmente desejável, ela não é necessariamente um requisito para a paz interestatal.

---

<sup>17</sup> Este conceito de modernização está contido no prefácio da edição brasileira da obra *Poliarquia* de Robert Dahl (2005).



A tese encontra-se dividida em seis capítulos. Após esta introdução, o capítulo segundo e terceiro se referem a uma revisão da literatura. O primeiro é sobre a CPS em geral e os fatores que para ela contribuem. O segundo é sobre paz e segurança na América do Sul. O quarto e o quinto são relativos ao estudo de caso da ordem internacional sul-americana propriamente dita. Quanto a estes dois capítulos empíricos, a opção foi dividir os dois períodos em questão, Guerra Fria e pós-Guerra Fria, conferindo-se um capítulo a cada um deles. Conclui-se, utilizando a teoria e os dados dos capítulos mencionados, que a região sul-americana está dotada de todos os elementos de uma CPS *frouxa ascendente*.

Tem-se, assim, uma estrutura em duas partes e quatro capítulos. Após esta introdução, inicia-se o *capítulo segundo* desta tese onde se faz um levantamento teórico da literatura sobre CPS. Busca-se a entender no que propriamente esta consiste, e como um estado de anarquia pode passar por uma mudança pacífica chegando a constituir uma comunidade de segurança de natureza pluralista. Após apresentar as características gerais do dilema de segurança, defende-se, seguindo o argumento de Wendt, que a estrutura deste, assim como a de uma CPS, é de natureza social, podendo ser mudada. Em seguida, investigam-se quais são as características de uma CPS e quais são as condições que favorecem seu surgimento. Como há uma série de fatores de natureza doméstica, internacional e transnacional que contribuem para seu surgimento, faz-se um inventário das teorias internacionalistas liberais para nelas buscar os elementos que contribuem para esclarecer a formação de comunidades onde tenha ocorrido uma mudança pacífica.

Segundo o raciocínio de Barnett e Adler de que as CPS não podem ser compreendidas de forma apartada das demais teorias liberais (2004), investiga-se a importância da proliferação de organizações técnicas para mitigar os efeitos conflitivos da anarquia internacional, dentro da contribuição do marco teórico funcionalista e de sua revisão neofuncionalista. Em seguida, apresenta-se a contribuição dada pelos autores da TIC, particularmente no que se refere aos efeitos estabilizadores ocasionados pelo aumento das relações *transnacionais* e *transgovernamentais* entre os estados a partir da década de 1970. Depois, demonstra-se que, embora de forma incompleta, o neoliberalismo institucional e seu modelo utilitarista e racionalista de que a cooperação é possível, por ser útil para os atores nela envolvidos, representou um avanço, ainda que tímido, para a

ideia de cooperação no âmbito internacional. Demonstra-se, finalmente, que a ideia construtivista de *aprendizado*, que possibilita que os atores transformem suas identidades, é a contribuição mais recente desta tradição de pensamento, pois permite a reinterpretação do *outro* nas relações internacionais e, conseqüentemente, o surgimento de uma nova cultura da anarquia ou forma de sociedade interestatal. Essa ideia de aprendizado envolve o chamado *complex learnig*, onde os atores experimentam uma mudança endógena (WENDT, 1999).

No *terceiro capítulo* intitulado de “Revisão da Literatura de Guerra e Paz na América do Sul”, realiza-se revisão da literatura especializada sobre segurança internacional na região. Após este levantamento, observou-se que, ainda que a grande maioria dos autores sobre o tema reconheça a baixa intensidade de conflitos na América do Sul, poucos reconhecem a ocorrência de uma mudança pacífica nas relações dos estados sul-americanos. E esse não reconhecimento se deu mesmo acompanhado pela grande proliferação de organizações regionais, econômicas, técnicas e de segurança, a multiplicação de tratados e mecanismos que favorecem a solução pacífica de controvérsias, bem como a difusão da segurança cooperativa. Tudo isso transformou sobremaneira o quadro institucional da região num sentido mais pacífico e, ainda assim, os autores não acompanharam essas transformações relutando em reconhecer a emergência de uma CPS na América do Sul, admitindo somente a existência de uma paz negativa ou estável na região.

O *quarto capítulo* visa a traçar um perfil da ordem internacional sul-americana através do período bipolar. O objetivo é apresentar as principais crises internacionais do período e como elas foram solucionadas. Isso permitirá inferir o tipo de ordem internacional deste período histórico. Situações de crise têm mais a dizer que os padrões regulares das relações internacionais. O objetivo metodológico é focar nas circunstâncias de tensão internacional que representaram importantes conflitos de interesses ou que quase levaram a uma guerra internacional, respectivamente, como no caso *Itaipu-Corpus*, entre Argentina, Brasil e Paraguai, e as escaramuças no *Canal de Beagle*, envolvendo os governos militares de Argentina e Chile, por exemplo. Ainda que não tenham ocorrido conflitos interestatais na região sul-americana no período da rivalidade bipolar, isso não significa de forma alguma que já havia uma CPS neste subsistema. Como enfatizado, a pura e simples ausência de Guerra não é o que caracteriza uma CPS.

*O que a define é a indisposição para a guerra.* Apesar da falta de conflito internacional dentro da América do Sul neste período, os dados permitem inferir que ainda havia disposição para a solução de conflitos pela via da força, tanto que a guerra quase eclodiu em algumas circunstâncias. Ao longo do capítulo, visa-se a mostrar como as variáveis-mestres propostas por Wendt sobre mudança na cultura da anarquia operaram neste período.

O quinto capítulo é destinado a demonstrar o perfil da ordem internacional da região no pós-Guerra Fria. Este é entendido como o período que vai do início da abertura política e a distensão nas relações bilaterais Brasil- Argentina, em 1985, até o ano da Conferência de Georgetown que consolidou a cláusula democrática na América do Sul, em 2011. A partir daí, com a eclosão de novas normas e instituições, domésticas e internacionais, como a difusão da democracia e dos direitos humanos, e de organizações funcionais, respectivamente, têm-se um novo tipo de sociedade interestatal na região. O capítulo tem três finalidades: demonstrar como as variáveis-mestres propostas por Wendt sobre mudança da cultura da rivalidade para a cultura da amizade operaram neste período; traçar um panorama das instituições que compõem a presente sociedade interestatal sul-americana e, por fim; revelar os dados sobre a guerra na região, tanto sobre as taxas de conflitos interestatais, como sobre o padrão dos gastos militares dos estados sul-americanos. Isso permitirá interpretar a disposição de seus estados para o uso da força entre si.

A proposta é mostrar como essas condições materiais e ideacionais criaram um tipo de sociedade interestatal *convergente* e que isso gerou uma mudança pacífica na América do Sul. Conclui-se a tese defendendo que instituições anteriores ao fim da Guerra Fria, como a criação de uma zona livre de armamentos nucleares, a consolidação de um sistema de solução pacífica de controvérsias e a sedimentação das fronteiras pela via jurídica, somaram-se a instituições do pós-Guerra Fria, como a difusão do liberalismo econômico e político na região, a criação de organismos funcionais, o aumento exponencial da interdependência entre os estados da região, juntamente com aumento da transparência nos gastos militares de seus estados. Isso fez com que os países do continente passassem a coexistir sem conflitos interestatais, mas que uma comunidade segurança já madura, após a abertura política do fim da década de 1980, somente se mostrou presente na região do Cone Sul.

## 2

### O Debate Teórico sobre Internacionalismo Liberal e Paz

#### 2.1

##### Introdução

Este capítulo é referente ao estágio teórico e conceitual da tese. O objetivo é elucidar o conceito de CPS e de todos os fatores econômicos, políticos, sociais e culturais que para ela possam contribuir. Dentre estes se destacam o aumento do *intercâmbio econômico* (comercial e financeiro), com o incremento da *interdependência* entre os países da região; a *proliferação dos regimes democráticos*; o surgimento de *organizações funcionais e de integração regional*; o surgimento de novas *instituições internacionais* (como a flexibilização da regra da não-intervenção), a *paz democrática*; e o *controle das forças armadas por profissionais civis*.

Primeiramente, aborda-se o conceito de *anarquia* do sistema internacional e de *dilema de segurança*, os quais, neste trabalho de orientação construtivista, são vistos como uma estrutura social e não como um dado fixo da natureza. Depois, apresentam-se as teorias funcionalistas das relações Internacionais, como a abordagem *funcionalista* de David Mitrany, a revisão neofuncionalista de Ernest Haas e o conceito de CPS como defendido originalmente por Karl Deutsch no final da década de 1950. Isso inclui a apresentação de seu traço distintivo, a *mudança pacífica*, juntamente com os requisitos e condições que tornam possível sua ocorrência. Posteriormente, as teorias que abordam fatores que contribuem para o surgimento de uma CPS, como a TIC, o neoliberalismo institucional, e a teoria da paz democrática, assim como a ideia de subordinação do corpo militar aos funcionários civis serão apresentadas, visto que empiricamente elas contribuem de forma significativa para a mudança pacífica em qualquer região. Conclui-se o capítulo com um modelo geral de construtivismo resultante da combinação do construtivismo de Wendt e das recentes teorias sobre CPS no trabalho de Adler e Barnett, para se compreender a qualidade da paz na América do Sul na Guerra Fria e no Pós-Guerra Fria.

O surgimento de uma CPS configuraria uma transformação no tipo de anarquia internacional que constitui qualquer região do globo. Assim, na última parte do capítulo realiza-se uma discussão sobre as perspectivas teóricas da disciplina de RIs que abordam a possibilidade de ocorrência de uma mudança pacífica na natureza da anarquia, sem que o sistema se torne hierárquico. A Escola Inglesa e o Construtivismo da via média, por explorarem a diversidade nos tipos de anarquia que possam ser observados no sistema internacional, tanto em escala global como em escala regional, serão utilizados em combinação com a perspectiva de Barnett e Adler para compreender as recentes mudanças na ordem internacional da América do Sul.

A ideia central do construtivismo de Alexander Wendt de que a “anarquia é o que os estados fazem dela” (1998) tem papel fundamental neste trabalho, mas só é utilizada conforme foi incorporada ao livro de Barry Buzan “*From International to World Society?*”. Como Wendt introduz na disciplina a ideia de que a anarquia é também uma construção social, sua teoria é de grande relevância para compreender a mudança pacífica em qualquer região. Ao introduzir no debate seu conceito de três culturas da anarquia, do *inimigo* (hobbesiana), do *rival* (lockeana) e do amigo (kantiana), suas respectivas características e o processo de transformação de uma cultura para outra, Wendt apresenta um importante instrumental teórico para compreender o fenômeno da emergência de comunidades de segurança nas relações internacionais e dos tipos de cultura da anarquia possíveis. Quanto a estes, adota-se o modelo mais plural de Barry Buzan e a simultaneidade da maneira como os três níveis de internalização da norma (*coerção, auto-interesse e crença*) podem atuar.

Por isso, neste trabalho, utiliza-se o conceito de “tipos de sociedades interestatais” desenvolvido por Buzan, e não simplesmente os de culturas da anarquia propostos por Wendt (embora haja uma equivalência entre os mesmos), para contemplar a possibilidade de transformação institucional nas relações internacionais da América do Sul. Pretende-se interpretar a superação de um sistema internacional para uma sociedade internacional até uma ordem mais solidária, ou madura, conforme também denominado por Buzan (1987). Buzan compartilha a ideia de Wendt de que a anarquia é cultural e que pode ser transformada. Ele sustenta, entretanto, que há mais possibilidades de tipos de

sociedades interestatais, além de defender que é típico da política que as formas de aplicação da norma, segundo Wendt, por intermédio de coerção, de auto-interesse ou crença, possam ser aplicadas concomitantemente e não de forma separada, como pensa Wendt (BUZAN, 2004). Afora isso, o pensamento de ambos os autores é basicamente similar.

Já a reinterpretação do conceito-chave funcionalista de CPS de Deutsch pelos teóricos construtivistas Emmanuel Adler e Michael Barnett em seu trabalho *Security Communities* (2004) incorpora não apenas a visão sociológica das RIs propostas pelo construtivismo (o que inclui Wendt e Buzan), mas também confere relevância a diversas vertentes do internacionalismo liberal, particularmente o institucionalismo e a teoria da paz democrática. O conceito mais atual e teoricamente mais complexo de CPS como desenvolvido por estes autores, que incorpora quase todas as variantes do liberalismo, assim como a noção de estrutura social da Escola Inglesa, é o que será utilizado nesta tese para compreender as mudanças políticas no campo da segurança ocorridas na América do Sul a partir do fim da década de 1980.

## 2.2

### **Do Dilema de Segurança à Comunidade de Segurança**

O sistema internacional moderno possui como característica basilar a anarquia, entendida como ausência de uma autoridade política entre os estados territoriais. Dentre os inúmeros inconvenientes políticos que esta forma particular de organização do espaço internacional pode apresentar, da qual se pode destacar a ausência de um poder de polícia mundial para implementar as normas internacionais, a literatura aponta como principal o *dilema de segurança*. Este consiste na condição em que, em virtude da ameaça da anarquia internacional, os estados enxergam como melhor possibilidade para aumentar sua segurança o incremento de suas forças militares, o que por sua vez faz com que os outros estados entendam que seja necessário aumentar também seu poderio bélico, tornando o sistema mais inseguro do que se encontrava no início da escalada militar (HERZ, 1950). A anarquia pode encorajar este tipo de comportamento que acaba fazendo com que os estados do sistema internacional acabem numa situação

de segurança pior do que a original (JERVIS, 1978: p. 167). O dilema de segurança cria, de fato, uma espiral de insegurança.

Para John Herz, este dilema não é uma condição biológica ou antropológica do ser humano, mas se encontra vinculada à própria condição anárquica do sistema internacional e se repetirá sempre que essa se encontrar presente. Assim, nas palavras do próprio Herz:

Sempre que esta sociedade anárquica existiu – e ela existiu na maioria dos períodos da história conhecida em algum nível – emergiu o que pode ser chamado de “dilema de segurança” dos homens, ou grupos, ou seus líderes. Grupos ou indivíduos vivendo neste tipo de constelação têm que estar, e geralmente estão, preocupados com o risco de serem atacados, subjugados, dominados ou aniquilados por outros grupos ou indivíduos. Lutando para obter segurança deste ataque, eles são levados a adquirir mais e mais poder com o objetivo de escapar do impacto do poder dos outros. Isso, por sua vez, faz com que o outro fique mais inseguro e o força a se preparar para o pior. Já que nenhum deles poderá estar completamente seguro, neste mundo de unidades competitivas, a competição pelo poder emerge e o círculo vicioso da segurança e da acumulação de poder está ativado.<sup>18</sup> (Herz, 1950: p. 157 – tradução livre).

Como destaca Herz, a espiral da insegurança é uma decorrência da condição anárquica do sistema, por este determinada. Para ele, sempre que houver esse sistema anárquico haverá o dilema de segurança. Partindo de um marco teórico construtivista, a presente tese não está em sintonia com este argumento. Conforme o pensamento de Alexander Wendt, a anarquia é o que os estados fazem dela. A ideia de que o dilema de segurança necessariamente irá ocorrer sempre que haja um ambiente anárquico não se sustenta, pois uma anarquia internacional pode ou não ter a cultura da *inimizade*. Wendt e Buzan, assim como Adler e Barnett, sustentam explicitamente que tanto a ordem do dilema de segurança como a de uma CPS são socialmente construídos, podendo ambos os padrões, dilema de segurança ou comunidade de segurança, emergirem de um

---

<sup>18</sup> “Wherever such anarchic society has existed – and it has existed in most periods of known history on some level – there has arisen what may be called the “security dilemma” of men, or groups, or their leaders. Groups or individuals living in such a constellation must be, and usually are, concerned about their security from being attacked, subjected, dominated, or annihilated by other groups and individuals. Striving to attain security from such attack, they are driven to acquire more and more power in order to escape the impact of the power of others. This, in turn, renders the others more insecure and compels them to prepare for the worst. Since none can ever feel entirely secure in such a world of competing units, power competition ensues, and the vicious circle of security and power accumulation is on.”

sistema anárquico (WENDT, 1995: p. 78; ADLER & BARNETT, 2000: p. 5; TULCHIN & MANAUT, 2006: pp.20-1).

Para os construtivistas, o tipo de anarquia dependerá da estrutura social, que possui três elementos: *conhecimento compartilhado*<sup>19</sup> (ideias), *recursos materiais*<sup>20</sup> e as *práticas*<sup>21</sup> (sociais) que vêm a compor a estrutura internacional (WENDT, 1995: p.73). De acordo com Wendt, os dilemas de segurança, como estruturas sociais que são, podem mudar, “porque eles não são atos de Deus, mas sim efeitos de práticas sociais” (Ibidem: p. 77). A história, para ele, é de absoluta relevância, não sendo cíclica como na visão realista.

Na perspectiva construtivista desta tese, o dilema de segurança pode ser superado, sem que necessariamente se atinja uma ordem internacional hierárquica. A anarquia só irá implicar na espiral de segurança dependendo da forma como os atores se percebem, visto que o elemento ideacional da cultura é dotado de uma dimensão intersubjetiva. Caso os atores não mais se vejam como ameaças em potencial, a cultura anárquica da inimizade pode se transformar, passando a existir o que Buzan denominou de uma anarquia madura ou uma CPS. Exatamente pela estrutura ter uma dimensão social, em seu livro *Social Theory of International Politics*, Wendt defende que a cultura do dilema de segurança, o que ele denominou também de cultura hobbesiana, é uma profecia que se auto-realiza. Não há nada de natural na visão realista de que o *outro* é necessariamente tido como ameaçador para o *eu*. A perspectiva de que no sistema internacional é mais racional que os atores sigam o princípio da autoajuda é equivocada. Ao difundir essa ideia, o realismo cria uma cultura da *realpolitik*, que acaba naturalizando o comportamento da animosidade que para Wendt é cultural (WENDT, 1999: p. 366).

Os atores em interação social, o *eu* e o *outro*<sup>22</sup>, podem se engajar em comportamentos que favoreçam a identidade coletiva, o que Wendt chama de *comportamento pro-social*. Isto é o que possibilita a transformação de uma *cultura do dilema de segurança* para uma *cultura da comunidade de segurança*,

<sup>19</sup> Do inglês “*shared knowledge*”.

<sup>20</sup> Do inglês “*material resources*”.

<sup>21</sup> Do inglês “*practices*”.

<sup>22</sup> Do original em inglês *self and other* (1999).



ou como mostrado por ele de forma mais atualizada em seu livro de 1999, de uma cultura da rivalidade para a cultura da amizade<sup>23</sup>. Antes, porém, de analisar-se o processo de transformação de uma cultura para a outra, o que, neste caso, será feito mediante a teoria construtivista de Wendt e não pelo trabalho de Buzan<sup>24</sup>, é preciso revisar a literatura funcionalista sobre comunidades de segurança, bem com as teorias liberais que as complementam.

## 2.3

### Teorias Funcionalistas sobre a Paz

#### 2.3.1

##### Antecedentes Liberais do Funcionalismo

Como bem lembram João Nogueira Pontes e Nizar Messari, as teorias funcionalistas do pós-Segunda Guerra Mundial configuram uma maneira de imprimir perfil mais científico à tradição internacionalista liberal, vista como utópica após a falência do projeto da Liga das Nações no período “entre guerras” (NOGUEIRA & MESSARI, 2005: p. 75). Seus antecedentes teóricos baseavam-se, na visão de seus críticos realistas, em pressupostos idealistas, como as noções de paz e prosperidade, assim como a ideia de harmonia de interesses que emergiria mesmo de atores egoístas e auto-interessados.

No pós-Guerra Fria, entretanto, o mesmo liberalismo que era visto como idealista no período bipolar passou a ser percebido por muitos pensadores das RIs como uma ferramenta teórica útil para se compreender o mundo depois da *globalização neoliberal*<sup>25</sup>, caracterizada pelo declínio do estado de bem-estar

<sup>23</sup> Isso porque, segundo Wendt, em seu livro de 1999, o sistema internacional já teria superado seu estágio de cultura da inimizade. Assim, atualmente, tratar-se-ia apenas de investigar, em termos de mudança estrutural, se poderia ocorrer uma mudança da cultura da rivalidade para a cultura da amizade. (WENDT, 1999: p. 339)

<sup>24</sup> Tanto Wendt como Buzan aderem à ideia de que as sociedades interestatais podem se transformar em diferentes tipos ou culturas da anarquia. Entretanto, no que se refere ao processo de transformação de uma cultura da anarquia para outra, o trabalho de Wendt oferece ferramentas teóricas mais variadas e complexas para se compreender essa transformação e é ele que será usado para compreender esta transição para fins desta tese.

<sup>25</sup> Como defende Ian Art Scholte, a globalização pode vir acompanhada de valores liberais, mas não se define necessariamente pela presença destes. Para Scholte, a globalização deve ser vista como o surgimento de interações em escala global possibilitadas tanto pelo aumento das relações *transplanetárias*, que percorrem o globo, como pelo surgimento de relações *supraterritoriais*,

social/keynesiano e da ascensão do liberalismo nas esferas econômica e política. Tanto o liberalismo republicano, que considera que a forma de governo democrática contribui para a estabilidade das relações internacionais, como o liberalismo comercial, o qual defende que o aumento no comércio é benéfico para a paz, readquiriram maior relevância teórica no mundo da globalização neoliberal do pós-Guerra Fria. A partir deste período observou-se não somente uma intensificação das trocas comerciais (HELD, 2005), como uma acentuada proliferação dos governos democráticos (FUKUYAMA, 1992; HUNTINGTON, 1997), juntamente com o declínio da guerra interestatal ao redor do mundo (KALDOR, 2012). A importância do institucionalismo já havia sido resgatada na disciplina com a perspectiva neoliberal institucionalista de que atores racionais utilitaristas podem optar pela cooperação mesmo após o declínio do poder hegemônico, como ocorreu depois dos choques de petróleo e da ruptura do padrão ouro na década de 1970<sup>26</sup>.

Immanuel Kant é um dos principais fundadores da tradição liberal, que, a despeito de sua heterogeneidade, possui na ideia de liberdade individual, progresso e prosperidade política e econômica, suas características centrais. O principal legado de Kant ao internacionalismo liberal foi seu artigo “Uma Proposta para a Paz Perpétua” em que ele indica os principais elementos para se pôr fim à guerra na esfera internacional: a ideia de paz democrática, a importância das instituições internacionais e a noção de que o comércio pode favorecer a paz mundial. Neste artigo, o pensador iluminista elenca três objetivos, a *federação de estados*, a *forma de governo republicana* e a adoção do princípio da *hospitalidade*, que, se alcançados em conjunto, propiciarão a estabilidade internacional. Este artigo de Kant é visto como texto basilar da teoria da paz democrática e é essencial para o internacionalismo liberal, não somente por defender a república como forma de governo ideal para as relações internacionais,

---

caracterizadas pela instantaneidade (SCHOLTE, 2002). Para fins deste trabalho, quando se falar de globalização embebida em valores liberais, será utilizada a expressão *globalização neoliberal*. Quando as interações planetárias tiverem apenas esta dimensão espaço-temporal, relativa ao alcance da escala mundial, será usado simplesmente o termo *globalização*.

<sup>26</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o neoliberalismo institucional e a importância das organizações internacionais numa ordem internacional pós-hegemônica ver Keohane, R. & Nye, J. *After Hegemony* (1977).

mas também o papel estabilizador das instituições internacionais e do comércio. Estes seriam meios para se alavancar a paz.

Kant é um filósofo de ampla influência tanto no campo da moral, como no da política. Em relação à primeira, seu pensamento é associado a uma versão idealista da moral, a qual, baseado na ideia de que um comportamento correto é aquele que pode ser *universalizável*, conhecido como *imperativo categórico*, não admite flexibilidade de escolha no caso concreto (KANT, 2006 b). Esta concepção rígida de moral afeta de forma sistemática a filosofia política do autor.

Já no plano político, o pensador iluminista também adota a metáfora do *contratualismo* para justificar a passagem do estado de natureza para uma sociedade civil<sup>27</sup> e, no caso de Kant, isso é de extrema importância para a forma como a dimensão internacional é pensada pelo autor. Para ele, o estado de paz ou ordem entre os seres humanos não é um estado natural. Nisso se observa certa semelhança entre a perspectiva kantiana e a visão contratualista de Thomas Hobbes, pois o estado natural para Kant também é o de guerra. O estado de paz deve ser, portanto, deliberadamente implementado. Sem o estabelecimento da ordem pelo contrato social, os indivíduos podem se tratar como potenciais inimigos. Para Kant, a guerra não consiste necessariamente num estado aberto e direto de permanente conflito entre as pessoas, podendo-se admitir como estado beligerante a condição de ameaça e tensão recíproca. Essa condição de insegurança generalizada, entretanto, deve ser superada pela criação de uma autoridade comum por indivíduos racionais. O interessante na obra de Kant é que, diferente dos autores contratualistas como Hobbes, Locke e Rousseau que, ao solucionarem a desordem do estado de natureza, transferem-na para as relações internacionais, Kant inova ao sugerir a criação de uma autoridade comum acima dos estados. Por isso, ele é também um dos precursores do institucionalismo liberal. Vejamos em quais condições esta pode surgir entre os estados.

Seu primeiro artigo para a Paz Perpétua é que: “A Constituição Civil de Cada Estado Deve Ser Republicana”. Primeiramente, cabe uma observação semântica de extrema relevância. Para Kant, a palavra república não tem o mesmo

---

<sup>27</sup> Entendida neste caso como estado oposto à condição de natureza, posterior ao contrato original (KANT, 2006).

significado que tinha para o Barão de Montesquieu<sup>28</sup> e Benjamin Constant. Em Kant, ela significa um modo de utilização do poder, independentemente da quantidade de pessoas que esteja no governo, o que ele chama de *forma de domínio* (Monarquia, Aristocracia e Democracia). Em contraposição, o pensador nos apresenta as *formas de governo*, dentre as quais se tem *despotismo* e *república*. Esta é a única forma de realizar a liberdade do indivíduo sendo o modo ideal de ação do poder e a forma como os estados devam se organizar. Isso ocorre na esfera doméstica.

Em relação à esfera internacional, Kant entende, e é isso que caracteriza o primeiro artigo de sua Paz Perpétua, que os estados devam assumir essa *forma de governo republicana*, pois ela é a menos propensa à guerra. Os cidadãos que tomam parte das decisões do governo pela via representativa e constitucional não almejarão um estado político no qual eles próprios serão afetados pela violência. Ademais, os regimes republicanos, por serem estados de direito, levariam para a esfera internacional este princípio de sujeição à lei e à ordem, o que se refletiria, na dimensão internacional, numa tendência a respeitar o direito internacional. A característica central das repúblicas, independente de quantas pessoas estejam no poder, é a separação entre Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a adoção de uma constituição e o respeito aos direitos individuais. A *democracia*<sup>29</sup> é rejeitada como despótica pelo autor. Se todos forem soberanos, não haveria como separar os poderes públicos (Ibidem).

Em seu segundo artigo, Kant sugere que “o Direito das Nações será Fundado numa Federação de Estados Livres”. Assim como os indivíduos no estado de natureza, os povos também agridem uns aos outros, impedindo que a paz se estabeleça. Como feito anteriormente na dimensão individual, os povos também devem criar um pacto de estados livres que reconheçam uma autoridade institucional comum. É o que Kant chama de Liga das Nações, que não seria um Estado, pois assim eles perderiam sua liberdade. Ela seria uma espécie de

<sup>28</sup> Montesquieu também conhecido por defender em seu clássico livro “O Espírito das Leis” a tese de que o comércio entre os países funciona como estabilizador da ordem internacional (2005).

<sup>29</sup> Por isso, quando a presente teoria de paz democrática se refere à democracia como um regime político que contribui para a paz internacional, não se está falando em democracia popular direta, no sentido clássico ateniense. Está se referindo, na verdade, ao que Kant denominou de República (KANT, 2006; DOYLE, 2010).

*federação*, conceito que o próprio autor reconhece como paradoxal nas relações internacionais (Ibidem).

Neste artigo, Kant oferece um avanço em relação à outra tradição liberal sobre as relações internacionais: *a grociana*<sup>30</sup>. Tendo origem no jurista holandês Hugo Grotius, esta defende que mesmo numa sociedade de estados carentes de uma autoridade comum pode haver lei e justiça, inspirados no *direito natural*<sup>31</sup>. Diferente de Hobbes que defendia em sua obra seminal *O Leviatã* que “onde não há estado não há lei e onde não há lei não há justiça” (HOBBS, 1951: capítulo 13), sendo assim, que tudo seria permitido na esfera da política internacional, Grotius defende a teoria da *guerra justa*. Esta estabelece a regulamentação do uso da força entre os estados. A guerra só poderia ser travada em três circunstâncias específicas: em legítima defesa, para reaver parte do território dos estados tomada por outro de forma ilícita ou, então, como meio coercitivo do próprio direito internacional (WHEELER, 2002). A guerra não poderia ser utilizada segundo a vontade livre do soberano<sup>32</sup>. Esta perspectiva altamente legalista da política internacional se caracteriza pela clara existência de normas e instituições que constroem a soberania estatal, sendo vista na disciplina de RIs como um marco teórico intermediário entre o realismo hobbesiano e o cosmopolitismo de Kant<sup>33</sup>. Este, contudo, vai além dos grocianos no sentido de que propõe uma federação de estados, ou uma liga de nações, para regular sua coexistência.

Por fim, em seu terceiro e último artigo sobre a paz perpétua, o filósofo iluminista propõe que “o Direito Cosmopolita Deve se Limitar às Condições de Hospitalidade Universal”. Como todo indivíduo é membro da humanidade antes de ser de um povo e o estado é fruto de uma criação artificial, todos os povos tem a obrigação de agir com hospitalidade com seus estrangeiros. Isso configura um direito cosmopolita, porque ocorre entre indivíduos numa comunidade global, e

<sup>30</sup> Esta inspirou a tradição de pensamento da Escola Inglesa, como os autores Buzan, Holsti e Kacowicz, usados no marco teórico desta tese. Ela é conhecida na literatura desta Escola como tradição racionalista.

<sup>31</sup> Tradição do pensamento político ocidental que defende a existência de normas jurídicas independentes e anteriores à produção de normas jurídicas positivas pelo estado.

<sup>32</sup> Segundo Kant, sem a implementação das repúblicas, no tempo do despotismo, a guerra era travada como esporte por governantes sem freios constitucionais (KANT, 2006).

<sup>33</sup> É a Escola Inglesa em particular que define os pensadores das RIs em realistas, racionalistas, e revolucionistas (Bull, 2002).

não entre estados soberanos (*direito das gentes*). Com isso, completam-se todos os requisitos sem os quais, na visão de Kant, não é possível obter uma paz permanente na humanidade.

Kant advogava que este direito cosmopolita funcionaria melhor caso houvesse um comércio internacional bastante consolidado. Dentre os autores liberais que defendem a ideia de que o comércio é favorável à paz encontra-se o francês Benjamin Constant. Ele defende em seu clássico ensaio “Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos” que as sociedades antigas são muito mais beligerantes que as modernas. Tanto o comércio como a guerra são meios para os indivíduos obterem o que desejam. O primeiro é uma forma de se obter por acordo o que não se deseja mais conseguir pela força (CONSTANT, 1985: p. 2). A ordem internacional que emerge de sociedades como a moderna, onde impera o comércio, é necessariamente pacífica, pois sua própria natureza consiste em fazer com que os homens obtenham o que se deseja de forma amistosa. No início do século XIX, o comércio era descrito, por este autor, como uma atividade humana que funciona como um substitutivo pacífico da Guerra (Constant, 1985).

Já em princípio do século XX, às vésperas da primeira Guerra Mundial, Norman Angell novamente trazia a ideia de que a Guerra e, particularmente a conquista territorial, não são interessantes para as nações. Ele defende em seu clássico *A Grande Ilusão* que as disputas imperialistas de sua época, baseadas na percepção de que aquisições de natureza geopolíticas contribuem para a prosperidade das nações é um engano, o que justifica o título de sua obra. A guerra, para Angell, não apenas traz perdas materiais, como faz com que cessem os ganhos provenientes das atividades comerciais. Há para ele, de forma bastante similar ao argumento de Constant, outros meios mais vantajosos e menos prejudiciais e de se buscar a prosperidade econômica na esfera internacional (ANGELL, 2005).

### 2.3.2

#### **Política e Técnica: David Mitrany e Ernest Haas**

Com o fracasso da Liga das Nações em deter as ambições revisionistas das *potências do eixo*, o que levou à Segunda Guerra Mundial, a tradição liberal, de

certa maneira fundadora da disciplina de RIs no pós-Primeira Guerra, tornou-se bastante desacreditada. A alternativa teórica hegemônica no pós-Segunda Guerra tornou-se a tradição realista, basicamente oposta à liberal, tanto quanto aos principais atores (indivíduo x estado), como referente à ordem internacional (cooperação x conflito).

Com a hegemonia do realismo na Guerra Fria, a alternativa do liberalismo foi se reinventar visando principalmente a ganhar um formato mais cientificista, com o objetivo de escapar à principal crítica que os realistas lhes faziam: o utopismo. Um dos principais expoentes desta vertente do liberalismo, conhecida como funcionalista dentro da disciplina de RIs, é David Mitrany. Em vez de propor um governo mundial para solucionar o conflito de interesses entre os estados, Mitrany sustenta em *A Working Peace* que se estabeleça uma rede de agências e atividades técnicas internacionais que fariam com que os interesses de todas as nações do mundo se tornassem integrados (MITRANY, 1943: p. 95). Em vez de idealista, o novo liberalismo que surgia com a Segunda Guerra Mundial adotava uma perspectiva bem mais pragmática para a paz.

Uma das principais ideias de Mitrany neste livro é tentar superar o modelo tradicional que tenta produzir a paz mediante o direito internacional (Ibidem: p. 99). Para isso, ele parte do pressuposto de que é possível traçar uma distinção clara entre *política* e *técnica*. Ele defende que se as relações internacionais fossem transferidas progressivamente das mãos de diplomatas para funcionários especializados em suas respectivas áreas de conhecimento, as possibilidades de guerra declinariam radicalmente (Ibidem, 1943: p. 111). Esta perspectiva que privilegia a técnica em detrimento da política como meio de se obter a paz Mitrany denominou de *abordagem funcionalista*, em contraposição à *abordagem constitucionalista*, que visa à obtenção da paz mediante o direito internacional (Ibidem).

O pensamento funcionalista de Mitrany não se baseia em pressupostos internacionalistas liberais, como a ideia institucionalista clássica de que os estados poderiam vir a se submeter às normas internacionais. Tampouco tem como base o pressuposto de que cooperação venha a emergir de uma harmonia de interesses entre as nações. O autor sugere que a paz seja obtida progressivamente pela integração entre os estados. E a ordem de que trata Mitrany dispensa também a

maquinaria de um governo mundial, desnecessariamente grande para ele, embora a integração a que o autor se refere contribua para paz em escala global (Ibidem).

Foi Ernest Haas quem, inspirado na catástrofe da Segunda Guerra Mundial e nas experiências bem sucedidas de integração entre as nações europeias do pós-Guerra, deu início a uma revisão do funcionalismo de Mitrany, embora ainda preservando alguns de seus principais pressupostos. A reinterpretação que Haas fez do trabalho de Mitrany encontra-se principalmente em seu livro *Beyond the Nation State*, e ficou conhecida como neofuncionalista. Ela se caracteriza basicamente, em razão da forte influência exercida pela integração europeia, na ideia de que a região, e não o mundo, é a escala mais apropriada para a integração entre os estados. Ademais, Haas entende que não é possível estabelecer uma separação tão rígida entre técnica e política e que essa distinção elementar no pensamento de Mitrany foi responsável por uma perspectiva ingênua da integração regional. Para Haas, não se pode retirar o elemento político da integração entre nações (Haas, 1964). Na visão dele, nota-se uma influência do institucionalismo, visto que as organizações supranacionais, no âmbito regional, podem vir a exercer um papel estabilizador da ordem internacional. A proposta de seu livro é pensar a cooperação para além dos estados nacionais. O estado é visto por Haas tanto como um estágio como um obstáculo a ser superado no processo de integração política e social (Ibidem).

Haas enxerga importantes diferenças entre seu novo funcionalismo e de Mitrany. De acordo com aquele:

As tarefas não tomam conta de si mesmas; a forma não segue a função automaticamente; os objetivos institucionais não vertem naturalmente de compromissos evidentes de bem-estar dos clientes. É tarefa da organização – a liderança – definir objetivos específicos o bastante para agirem como guias da ação política, mas genéricos o bastante para obter bons relacionamentos profissionais com um corpo de valores articulados. A *superespecificação* condena a organização a tarefas técnicas de rotina (o risco mais sério em que incorre o funcionalismo de Mitrany); mas a *supergeneralidade* resulta numa programa cheio de jargões, se não hipócrita, que Banfield toma como dado. Pois a liderança criativa, o desejo de separar o ‘militar’ do ‘político’ é tão fatal quanto desejar manter o ‘bem-estar’ insulado do poder, ou a ‘administração’ da ‘política’. O equilíbrio correto somente pode ser obtido se a organização constantemente reexaminar seus objetivos à luz da transformação dos ambientes, e se isso evitar um compromisso prematuro para operar em eficiência ou uma orientação tecnológica específica (Ibidem, pp. 101-102, tradução livre).<sup>34</sup>

<sup>34</sup> “Tasks do not take care of themselves; form does not follow automatically function; institutional goals do not flow naturally from obvious welfare commitments of the clients. It is the task of the



Fica claro que Haas confere importância à atuação como liderança da própria organização internacional em si. Isso se daria discordando de uma posição passiva dessas organizações como ele acredita ocorrer no funcionalismo de Mitrany. Apesar dessas diferenças, a principal semelhança entre as suas formas de funcionalismo refere-se ao conceito denominado por Haas de *spill-over* (Ibidem, 1964: p. 111). Este consiste na ideia de que a cooperação em diferentes áreas não políticas pode vir a “respingar” na área política e de segurança, contribuindo para a obtenção da paz pela integração em áreas específicas como economia, ciência etc. A crítica feita por Haas ao excesso de tecnicismo da abordagem funcionalista de Mitrany não fez com que aquele deixasse de aceitar alguns pressupostos básicos do funcionalismo.

### 2.3.3

#### **Comunidades Pluralistas de Segurança: O Funcionalismo de Karl Deutsch**

Antes de se discorrer sobre as CPS propriamente ditas é necessário tratar do conceito de *complexos regionais de segurança* (CRS), como proposto por Barry Buzan<sup>35</sup>. Segundo este autor, as CPS pressupõe a existência de CRS (Buzan, 1993: p. 115), embora nem todo complexo regional de segurança forme uma comunidade de segurança. Um CRS é definido por Buzan como um grupo de estados cujos temas de segurança encontram-se tão interligados que suas ameaças nacionais só podem ser pensadas e resolvidas de forma conjunta (Buzan, Weaver e Wilde, 1998: p.12; Buzan, 1993). Já uma CPS, para ele, consiste num CRS dotado de uma anarquia madura (BUZAN, 1993).

---

*organization - the leadership – to define aims specifically enough to act as a guide to policy, but generally enough to achieve rapport with an articulated body of values. Overspecify condemns the organization to routine technical tasks (the risk Mitranyan Functionalism runs most seriously); but overgenerality results in the platitudinous, if not hypocritical, programing that Banfield takes for granted. For creative leadership, the desire to separate ‘military’ from the ‘political’ is as fatal as the wish to keep ‘welfare’ insulated from ‘politics’. The correct balance can be attained only if organization constantly re-examines its aims in the light of changing environments, and if it avoids early commitment to operating efficiency or a specific technological orientation.”*

<sup>35</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre esta literatura ver o paper de Mônica Herz na 47º Encontro Anual da *International Studies Association* de 2006, intitulado *Regional Security – a Critical Perspective*.

Percebem-se gradações no nível de integração desses Complexos de Segurança. Segundo defende Buzan em *People, States and Fear*, a dinâmica internacional de um complexo de segurança também pode ser localizada dentro de um espectro, conforme a interdependência no campo da segurança seja pautada por padrões de amizade ou inimizade. No lado negativo deste espectro, no que ele também denomina de anarquia imatura (BUZAN, 1993), encontram-se as *formações conflitivas*, na qual a interdependência surge do medo, da rivalidade e de percepções mútuas de ameaça. Em posição intermediária estão os *regimes de segurança*, nos quais os estados ainda se tratam como ameaças em potencial, mas estabeleceram arranjos (institucionais) para reduzir o dilema de segurança entre eles. No extremo positivo do espectro, no que ele também denomina de anarquia madura (BUZAN, 1993), encontram-se exatamente o que Deutsch denominou originalmente de *comunidades pluralistas de segurança*. Nestas, também segundo Buzan, os estados não mais esperam utilizar a força em suas relações mútuas (BUZAN, WAEVER & WILD, 1998). Como será visto posteriormente, apesar do adjetivo pluralista, esta categoria é de grande relevância para entendermos a passagem para uma sociedade solidarista (e não pluralista), visto que a partir daí é que se constata a convergência de valores que possibilita a busca associada por projetos comuns. Aquela é chamada de pluralista apenas por não ter ocorrido amalgamação, o que levaria ao sexto estágio do espectro de Buzan, a Confederação, onde ocorre o fim do *internacional*<sup>36</sup>.

O conceito de maturidade na anarquia proposto por Buzan no mesmo livro é de grande relevância para entendermos quando a cultura da anarquia de uma comunidade política se desenvolve até uma comunidade de segurança, chegando à etapa de *anarquia madura* proposta pelo mesmo autor. Seu pressuposto, neste livro, é que uma CPS pressupõe a existência de um complexo de segurança. Ambos incluem de forma subjacente o fator proximidade física, embora ele reconheça que exceções possam vir a ocorrer no caso de grandes potências, as quais possuem enorme capacidade territorial de projeção de seu poder e interação com outros atores fisicamente mais distantes. Ele, porém, acrescenta a importante noção de que as comunidades de segurança possam ser vistas como CRS

---

<sup>36</sup> Holsti lembra que esses três tipos de anarquia propostos por Buzan traçam um paralelo entre sua divisão das zonas de paz: zonas de guerra, paz negativa e paz estável e comunidade de segurança (Holsti, 1994).

*resolvidos* ou *amadurecidos*. Aquelas configurariam “oásis” regionais de anarquia relativamente madura em meio a um ambiente global mais conflitivo, como um todo (BUZAN, 1993: pp. 114-5).

Quando se pensa em tipos de sociedade interestatal, como proposto por Buzan em seu livro de 2004 *From International to World Society?* fica claro que se consideram diversos aspectos das relações internacionais, como política, economia e direito. No que se refere à presente proposta de pesquisa, sendo seu principal foco a convergência normativa e identitária entre os atores de um sistema (ou subsistema), o que modifica suas representações sobre o *outro*, o ponto central da análise é a *segurança*<sup>37</sup>. Isso ocorre porque a interpretação que os atores fazem sobre seus próprios papéis no sistema internacional e sobre como eles representam os demais atores transforma as concepções de ameaça que atravessavam o sistema internacional. O inimigo ou o rival de ontem pode passar a ser o amigo de hoje, não por uma simples transformação no jogo de alianças, mas por uma redefinição intersubjetiva sobre o papel de cada um na sociedade internacional. Os demais setores das relações internacionais podem acompanhar e mesmo se beneficiar destas transformações nas percepções intersubjetivas dos atores num sistema, mas não configuram o cerne da mudança na cultura da anarquia.

O conceito de *comunidades de segurança*, desenvolvido por Karl Deutsch, em meados da década de 1950, é essencial neste processo. Inicialmente, Deutsch parte da distinção entre uma simples *comunidade política* e uma *comunidade de segurança*, definindo a primeira como um agrupamento social com um processo político de *comunicação*, algum instrumento coercitivo e certos hábitos populares ligados à obediência (DEUTSCH, 1957: p. 5). Já a segunda, Deutsch caracteriza como um grupo de pessoas que se tornou *integrada*. Por integração ele entende um estágio em que os atores alcançaram, dentro de um território delimitado, um *sentido de comunidade*<sup>38</sup>, havendo instituições e práticas fortes e difundidas o

<sup>37</sup> No processo de integração regional, é essencial considerar que, em termos empíricos, não há uma rígida distinção entre os diversos setores das relações internacionais. Interações nas demais áreas funcionais podem levar a uma integração em outros campos, como o da segurança, por exemplo. É o que os autores “neofuncionalistas”, como visto, chamam de efeito *spill-over*. A secção empírica deste trabalho visará a ressaltar como este efeito teve papel importante na integração sul-americana.

<sup>38</sup> Wendt chama este *sentido de comunidade* de *identidade coletiva* (WENDT, 2004: capítulo 5) e os autores da Escola Inglesa o designam por *solidariedade*. Devido às similaridades ontológicas

bastante para assegurar, por um longo tempo, expectativas confiáveis de uma *mudança pacífica* entre suas populações (Ibidem). Deutsch considera como *sentido de comunidade* um grupo de indivíduos que chegou a um acordo sobre a necessidade de resolver problemas sociais comuns por processos de *mudança pacífica* (Ibidem). Por esta ele compreende a resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso à força física em larga escala (Ibidem).

Para Deutsch, existem dois tipos de comunidade de segurança: as *amalgamadas*, onde há não somente integração, mas ocorre também a fusão formal entre as unidades políticas; e as *pluralistas*, quando o senso de comunidade emerge sem que haja perda das soberanias individuais (Ibidem: p. 7; ADLER & BARNETT, 1998: pp. 6-7). As segundas são as que interessam para a presente proposta, visto que na América do Sul ainda preserva uma estrutura internacional de unidades distintas e soberanas, porém, onde se encontram presentes a convergência de normas e a associação para a busca de diversos projetos comuns. Segundo Deutsch, para se averiguar se uma *comunidade política* é uma *Comunidade de Segurança*, é preciso verificar se este *processo de integração*, interestatal e transnacional, ocorreu num dado subsistema internacional. Adler e Barnett lembram que para essa integração ocorrer é essencial a existência de *canais de comunicação* entre as sociedades e os governos dos estados envolvidos (ADLER & BARNETT, 2004). Tulchin e Manaut destacam que o conceito de Deutsch implica que as políticas públicas de um governo democrático devem se dar em constante interação entre os funcionários públicos e os acadêmicos, alimentando-se da opinião pública transnacional (TULCHIN & MANAUT, 2005: p.20)

Para se verificar a completude deste processo de integração entre os países da CPS, segundo Deutsch, *faz-se necessário saber se os estados ainda “se preparam para a guerra”*. A maneira de se averiguar essa mudança consiste em acessar empiricamente se se chegou a atingir o referido *senso de comunidade* (Deutsch, 1957: p. 6), o que só poderá ser feito mediante adoção de uma teoria sociológica que utilize o método *interpretativo* (ADLER & BARNETT, 2004).

---

reconhecidas pelos próprios autores (Ibidem: p. 299) estes termos são tratados como sinônimos nesta tese.

Como atualmente está entendido na literatura contemporânea da área (KACOWICZ, 1995 & HOLSTI, 2005), a integração e a convergência normativa que criam uma mudança pacífica entre os estados formam o traço distintivo de uma comunidade de segurança. Esta comunidade pressupõe outros níveis de segurança afora as zonas de guerra, onde existe um conflito internacional envolvendo ao menos uma taxa de mil baixas anualmente, dentro da concepção tradicional de guerra. São eles a *paz negativa*, conceito desenvolvido por John Gaultang nos estudos para a paz, que consiste na ausência de conflito internacional, mas não necessariamente envolvendo uma *paz positiva*, entendida como a realização das necessidades humanas (GAULTANG, 1969). Além disso, estão envolvidos também os conceitos de *paz estável* e *comunidades de segurança*. A primeira consiste numa comunidade onde ocorreu a mudança pacífica, mas não há nem integração nem convergência normativa entre os estados que dela fazem parte. É a CPS a mais complexa e pacífica zona de paz dentre todas elas por que envolve múltiplos fatores como integração entre governo e sociedade e convergência de normas. A complexidade de sua constituição requer a utilização de diferentes perspectivas das RIs que, embora compatíveis com o pensamento de Deutsch, ultrapassam a teoria funcionalista deste autor.

## 2.4

### A Interdependência Complexa e a Paz

Como a comunicação, as relações transacionais e as interações entre as elites governamentais compõem processos políticos essenciais para a formação de uma CPS, é de extrema relevância o estudo da TIC para se compreender as presentes comunidades de segurança. Quando este marco teórico surgiu na década de 1970, os pensadores das RIs enfrentavam novos desafios propiciados por um mundo em constante transformação, basicamente caracterizado pelo aumento da integração entre os estados. O modelo estado-cêntrico parecia insuficiente para dar conta da ampla gama de fenômenos de natureza *transnacional* que se proliferavam pelo globo em geral, e no “ocidente”, em particular. Dentro do

modelo liberal chamado de pluralista por Michael Banks<sup>39</sup>, surge uma escola de pensamento representada principalmente por Robert Keohane e Joseph Nye, os quais tinham o objetivo de estudar como as relações *transacionais*, que consideram a relevância de atores não-estatais nas relações internacionais, e *transgovernamentais*, que enxergam o papel de agências estatais fora do modelo do estado unitário, afetam o sistema de estados soberanos e vice-versa. Longe de dizer que os estados não eram mais atores relevantes na política internacional, essa tradição defendia apenas que eles não eram os únicos atores de peso nas relações internacionais, sendo necessário trazer para o debate o papel de corporações transnacionais, das organizações não-governamentais e das agências governamentais de escopo internacional, a partir do complexo cenário internacional da década de 1970.

Dois trabalhos são importantes para este marco teórico: a coletânea organizada por Keohane e Nye, intitulada de *Transnational Relations and World Politics* (1971), onde os autores e seus colaboradores abordam precisamente como o aumento das relações internacionais vêm a impactar na política internacional; e *Power and Interdependence* (1995), onde eles retomam o conceito de poder atrelado à ideia de *dependência mútua* entre as nações.

Na primeira, os autores criticam o paradigma estado-cêntrico predominante, representados classicamente pelas figuras dos diplomatas e dos soldados, sugerindo que no mundo da globalização incrementado a partir da década de 1970, parte considerável das interações sociais ultrapassam o escopo dos estados territoriais. Os estados, para eles, de forma alguma são os únicos atores relevantes das relações internacionais, pois “os indivíduos sempre criaram outras corporações para organizar sua vida em sociedade que não os estados” (KEOHANE & NYE, 1971). Exemplo disso são as empresas de atuação transacional, bem como organizações da sociedade civil que defendem causas que ultrapassam as fronteiras e as identidades das nações.

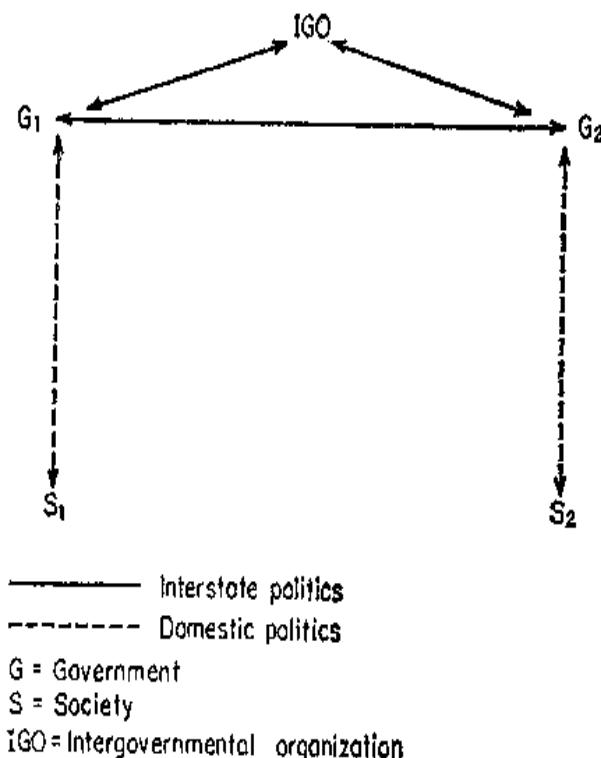
Os autores ressaltam que, embora esses novos atores atuem geralmente, mas não sempre, fora da esfera pública, isso não significa que suas interações não

---

<sup>39</sup> Michael Banks defende em seu clássico artigo *An Interparadigmatic Debate* a possibilidade de diálogo entre os três principais paradigmas das RIs: o realista, o pluralista e o marxista. Ele chama de pluralista o paradigma liberal, marcado pela ênfase em diversos atores da política internacional para além dos estados soberanos (BANKS, 1985).

possuam caráter político. Keohane e Nye defendem como *política a capacidade de um ator influenciar outros atores, fazendo com que estes venham a se comportar da forma como aqueles esperam* (Ibidem). Ainda que esta definição se assemelhe à do realismo, a diferença é que agentes não estatais entram na equação, frequentemente tendo forte impacto sobre o sistema de estados soberanos, ao mesmo tempo em que estes influenciam também os atores transnacionais (Ibidem).

Em substituição ao *paradigma clássico estado-cêntrico*, Keohane e Nye apresentam um novo modelo denominado por eles de *paradigma da política mundial*. O primeiro se caracteriza pela ideia de que os estados territoriais e as organizações intergovernamentais deles decorrentes são as unidades básicas de ação na política internacional. Os atores não-estatais estão desprovidos de relevância para se compreender as relações internacionais. Ele é representado pelos autores mediante a seguinte figura:

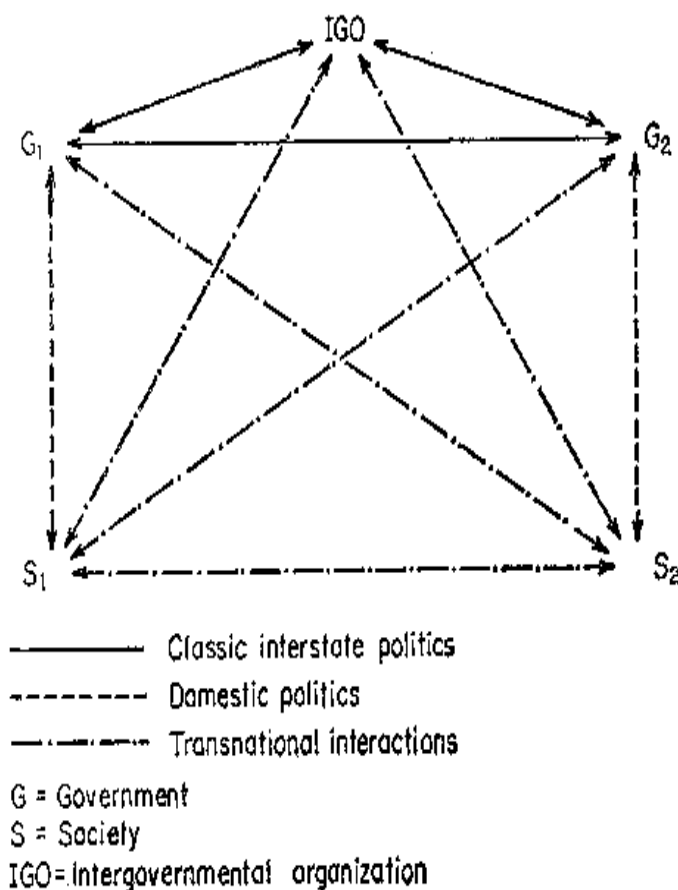


**Figura 2: Paradigma da Política Internacional (Fonte: Ibidem: p. 333)**

Por essa figura podemos perceber um panorama das relações internacionais bem limitado, especialmente quanto ao número de atores relevantes envolvidos nas relações internacionais. A tônica deste paradigma clássico é que os elementos da sociedade de um estado se relacionam com seus próprios estados e que, mediante este, as relações internacionais se realizam. Os governos dos estados se relacionam com governos de outros estados e com organizações intergovernamentais (OIGs), mas não se tem espaço para entender as relações dos elementos de diferentes sociedades entre si, com os governos de outros estados, ou com as diversas relações intergovernamentais.

Já no paradigma da política mundial, confere-se importância tanto a atores estatais como a atores não estatais. Ademais de conferirem relevância a atores privados que atuam para além das fronteiras dos estados, o que eles chamaram de *relações transnacionais*, Keohane e Nye também incluem em sua abordagem o papel de atores governamentais que tem um escopo de atuação para além das fronteiras dos estados. Neste caso, estes não representam seus governos como unidades políticas, mas sim seus próprios interesses setoriais. Os autores denominam este tipo de interação de relações *transgovernamentais*. O modelo de relações internacionais tal como compreendido pelo paradigma da política mundial é ilustrado pelos autores conforme a figura seguinte:





**Figura 3: Paradigma da Política Mundial (Fonte: Ibidem: p. 334)**

Esta figura já apresenta um cenário bem mais diversificado e complexo das relações internacionais. Nela se pode perceber não apenas as tradicionais relações do paradigma estado-cêntrico, com as relações entre governos e OIGs. Há outras relações em destaque, pois, neste paradigma, consideram-se as interações entre os membros de diferentes sociedades relacionando-se entre si, com os governos dos demais estados e com as OIGs. Os autores também visam neste trabalho a enxergar a atuação de subunidades do governo de seus estados e de organizações não-governamentais, bem como das sociedades dos estados agindo para além de suas fronteiras.

Na segunda obra aqui destacada dentro do paradigma da política mundial, *Power and Interdependence*, Keohane e Nye mostram também que o mundo tem se tornado interdependente em diversas áreas e que o poder dos estados se tornou menos nítido. Contudo, eles avançam ainda mais na tentativa de se utilizar o conceito de poder compreender como ele interage com a interdependência,

compreendida como mútua dependência, entre os estados. Nesse panorama, existem basicamente duas escolas que refletem sobre os efeitos da intensificação das relações transnacionais sobre as relações internacionais: os *modernistas*, que, já na Guerra Fria, vislumbravam um mundo praticamente livre de fronteiras; e os *tradicionalistas*, que são céticos quanto a esta possibilidade. Autores realistas como Kissinger, em geral, assumem uma visão mais tradicionalista das relações internacionais, ao passo que pensadores liberais estão mais propensos ao otimismo dos modernistas (KEOHANE & NYE, 1995: p. 3).

Para Keohane e Nye, entretanto, nenhuma dessas duas escolas é capaz de fornecer uma perspectiva adequada das relações internacionais sob uma interdependência global. O objetivo deles com este livro é distinguir as principais características dessas correntes e sugerir uma terceira, mais adequada para a compreensão do mundo contemporâneo. É na busca desta posição intermediária, que visa a identificar os prós e contras de ambas aquelas escolas que os autores sugerem uma terceira abordagem para compreender a política mundial de seu tempo, a qual eles vieram a chamar de TIC (Ibidem).

É preciso, primeiramente, elucidar as duas principais questões propostas no livro *Power and Interdependence*. Nos dois primeiros capítulos, eles tentam identificar quais são as principais características da política mundial quando a interdependência, particularmente econômica, é mais intensa. Já no terceiro capítulo, eles tentarão compreender *como e por que os regimes internacionais mudam*. Lembra-se, aqui, que as relações de causa e efeito são recíprocas. Da mesma forma que a interdependência afeta o comportamento dos estados, as políticas adotadas pelos governos também afetam os padrões de interdependência. Essa possibilidade amplia os horizontes teóricos, pois, durante a Guerra Fria, o que eles chamam de *simbolismo da segurança nacional* ofuscou sobremaneira a relevância de importantes processos econômicos nas relações entre países industrializados. Com a *detente*<sup>40</sup>, distensão geopolítica entre as superpotências

---

<sup>40</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre este tema, ver o livro de Paul Kennedy “Ascensão e Queda das Grandes Potências” (1989), assim como o livro de Henry Kissinger “Diplomacia” (1994).

que dividiu a Guerra Fria<sup>41</sup>, a relevância dos assuntos não-militares recuperou sua posição na disciplina de RIs (Ibidem).

Por fim, interdependência significa, para eles, simplesmente, dependência mútua e se caracteriza fundamentalmente por ser uma condição que sempre envolve custos e benefícios para os atores envolvidos, permitindo assim a adoção de *políticas de barganha*. Nota-se que ainda se tem uma relação essencialmente política. Por isso, é de fundamental importância compreender a distinção entre *sensibilidade*, quando se percebe os efeitos de uma mudança no ambiente externo, e *vulnerabilidade*, quando esses efeitos são percebidos, mas não se tem alternativas no curto e no médio prazo para se desvencilhar da adversidade imposta pela circunstância política. Porém, sendo os países vulneráveis ou sensíveis, o fato é que, para Keohane & Nye, a guerra internacional é bem menos provável num mundo interdependente. *Num ambiente de interdependência complexa, o uso da força ou sua ameaça é menos relevante nas relações entre os estados* (Ibidem).

Tanto o Realismo como a TIC possuem três características centrais que se opõem segundo estes autores. Quanto ao realismo, este se caracteriza pelos seguintes elementos: primeiramente, os estados são *unidades coerentes* ao mesmo tempo em que são os atores dominantes da política mundial; em segundo lugar, os realistas afirmam que *a força pode ser utilizada como instrumento efetivo* da política. Outros meios podem até serem empregados, mas o uso da força ou sua ameaça é a forma mais eficaz de influência nas relações internacionais. Por fim, em decorrência da segunda afirmação, *há uma hierarquia de temas na política mundial*, onde questões militares e de segurança possuem prioridade. A chamada *alta política*, dominada por questões de guerra e paz, sobrepõe-se frente à *baixa política*, relativa a assuntos econômicos e sociais (Ibidem: p. 20).

Já no mundo vislumbrado pela interdependência complexa, tem-se um panorama radicalmente oposto ao do realismo. Na TIC, os atores não são vistos como unidades coerentes, mas como *múltiplos canais* que interconectam as sociedades. Estes canais podem ser sintetizados nas dimensões *interestatal*, *transgovernamental* e *transnacional*, três conceitos já abordados pelos autores em

---

<sup>41</sup> Isso deu ensejo ao que Fred Haliday denominou de *Segunda Guerra Fria*, período posterior a esta distensão, e que veio a ser marcado por uma remilitarização da agenda internacional após o governo Reagan (HALIDAY, 1990).

seu trabalho de 1971. A primeira consiste nas relações regulares entre países, tal como assumida pela escola realista. A segunda emerge quando se relaxa a ideia de que os estados agem como unidades coerentes. Já a terceira surge quando se relaxa a ideia de que os estados são as únicas unidades do sistema (Ibidem).

O segundo atributo da política mundial de acordo com a TIC é a ausência de uma hierarquia entre temas das relações internacionais. Temas referentes à esfera militar e de segurança não são considerados prioritários e tanto aspectos econômicos como sociais da política mundial não são mais percebidos como de “baixa política”. Isso ocorre porque dentro de uma região marcada pela interdependência complexa, e isso é de extrema importância para a ideia de que as CPS surjam do aumento das transações entre os países, a força não é mais usada pelos governos contra outros governos dentro de uma dada região. Para Keohane e Nye, o aumento da interdependência entre os países também leva ao declínio do uso da força entre eles, embora ainda possa ocorrer guerra entre estes países e estados de fora da região (DEUTSCH, 1957; WENDT, 1999; KACOWICZ, 1994; e HOLSTI, 1996).

Outro elemento que demonstra o declínio da importância da força nas relações internacionais é a impossibilidade de se vincular os diversos temas da agenda internacional a ela. Diferente da política internacional clássica, um mundo ou região marcado pela interdependência complexa não permite que uma assimetria de poder na esfera militar seja transmutada em influência na esfera ambiental ou econômica, por exemplo. O declínio da força material encontra-se mais acentuado quanto maior for a interdependência entre os estados (KEOHANE & NYE, 1977).

## 2.5

### O Neoliberalismo Institucional

Como usual, as mudanças na política internacional repercutem nas inflexões teóricas da disciplina de RIs. No início da década de 1980, o declínio da *detente* dos anos 1970 e o acirramento da bipolaridade geopolítica deram início à Segunda Guerra Fria como denominada por Haliday. O estado, bem como as questões de segurança readquiriram importância na agenda internacional, o que

fez com que o realismo ressurgisse nas RIs, agora de forma mais científica, em sua versão estrutural, que ficou conhecida como *neorrealismo*.

Diferentemente do realismo clássico que foca na natureza humana e sua combinação com a anarquia internacional para explicar o estado de guerra na política internacional (MORGENTHAU, 1947), o realismo estrutural assume que os estados são agentes unitários, maximizadores de utilidade, levados pela ausência de uma autoridade comum (estrutura) a atuar conforme o princípio da autoajuda<sup>42</sup> (WALTZ, 1979). Os interesses são exógenos, exteriores à interação social, de modo que a história é cíclica, sempre se repetindo. Tanto o comportamento dos agentes como a estrutura anárquica não se transformam. Na interpretação wendtiana do neorrealismo, para seus autores, a história é desprovida de importância.

Entretanto, os neoliberais institucionalistas chegam a conclusões bastante diferentes sobre a cooperação na política internacional, embora façam agora a concessão de aceitar dois importantes pressupostos do neorrealismo: os estados são os principais atores das relações internacionais e estas são regidas por um ambiente anárquico. A cooperação é possível para essa perspectiva teórica, por eles entenderem que mesmo agentes racionais maximizadores de utilidade podem buscar a cooperação, pois o conflito impede que se obtenham resultados materialmente mais interessantes na esfera internacional (KEOHANE, 1984). Não apenas o conflito, mas também a cooperação pode emergir da interação entre agentes racionais.

Para os neoliberais internacionalistas, as instituições possuem um papel fundamental nas relações internacionais, não sendo como entende a escola realista, apenas instrumentos da política externa das grandes potências. Basicamente em três sentidos as instituições internacionais contribuem para a cooperação em meio à anarquia do sistema de estados: primeiramente, ao prover mais informações entre seus membros, aumentando a *transparência* de suas relações; em segundo lugar, *monitorando* o cumprimento dos acordos entre os estados membros; e, por último, ao reduzir a incerteza entre seus atores diminuindo o peso da *sombra do futuro*.

---

<sup>42</sup> Do inglês *self-help*.

O debate teórico da década de 1980 basicamente se deu em torno das diferenças entre neorrealistas e neoliberais institucionalistas, o chamado “debate neo x neo”. Ambos discordavam sobre o tema do conflito e da cooperação. Enquanto que os primeiros entendiam que esta não era possível porque os estados se preocupam com os *ganhos relativos*, a posição na hierarquia de poder dentro do sistema internacional, os neoliberais a julgavam possível, pois os estados estariam interessados em obter *ganhos absolutos*, à revelia de sua posição dentro do sistema (GRIECO, 1984). O neoliberalismo institucional consolidou-se como mais uma perspectiva teórica a desafiar a hegemonia do pensamento realista na disciplina de RIs, ao defender a possibilidade de cooperação mesmo entre atores egoístas num ambiente de anarquia internacional.

O neoliberalismo institucional é uma perspectiva teórica que prevê a possibilidade de cooperação e a viabilidade das instituições internacionais ainda que seja entre atores egoístas, racionais, maximizadores de utilidade, em meio à anarquia internacional. Como bem ressaltou Antônio Jorge Ramalho da Rocha, o neoliberalismo internacional consiste em uma perspectiva teórica que provê uma explicação ao direito internacional público mediante a teoria dos jogos (ROCHA, 2006). Embora este novo institucionalismo tenha a relevância de fazer reemergir o tema da cooperação numa disciplina dominada por questões de segurança e conflitos, sua limitação encontra-se exatamente nas concessões feitas aos neorrealistas. Por elas, os neoliberais mantiveram-se atrelados ao modelo do ator racional maximizador de utilidades, cujos interesses são *exógenos*.

De acordo com Wendt, afirmar que os interesses dos estados são exógenos não significa que eles são absolutamente fixos e constantes, mas apenas que sua formação se dá num estágio ou num degrau anterior à interação social. Nas palavras do próprio autor:

[...] é importante notar aqui que ‘exogenamente dado’ não significa, como alguns críticos do racionalismo acham que significa, que as identidades ou os interesses são fixos ou constantes. O racionalismo não impede a mudança de identidade e interesse, contanto que ela ocorra num primeiro ‘passo’, antes ou fora da análise da interação. Uma abordagem racionalista ao sistema internacional, por exemplo, é compatível com a visão liberal de que mudanças puramente domésticas (ou seja, exógenas à interação) podem mudar as identidades dos estados de uma maneira que por sua vez mude a estrutura do sistema. O que ‘exogenamente dado’ significa, contudo, é que os interesses não são vistos como continuamente em processo na ou sustentado pela interação em si mesma. Na análise da interação, eles são constantes, não processos ou resultados, mesmo que eles

mudem fora da interação. Com respeito às causas puramente sistêmicas da mudança estrutural, portanto, o racionalismo nos leva a tratar os estados como dados (em geral como egoístas), e a focar em como seu comportamento muda em resposta às mudanças de preço no ambiente.<sup>43</sup> (Wendt, 1999: p.p.315-6, tradução livre)

O racionalismo não permite a problematização das identidades que formam os interesses dos estados e, portanto, seu comportamento, no processo de interação internacional, mas somente de fora dele. Somente com a *virada construtivista*<sup>44</sup> se passou a refletir sobre a composição dos interesses dos atores, a pensá-los de forma endógena, dentro do processo internacional. As identidades e interesses são endógenas para os construtivistas, pois se formam junto com a interação. Dessa dicotomia entre interesse e identidades exógenos ou endógenos resulta a dupla classificação de Wendt entre “aprendizado simples” e “aprendizado complexo”<sup>45</sup>. No primeiro, os atores ajustam-se somente às mudanças do seu ambiente, ao passo que no segundo os atores experimentam uma transformação interna de suas próprias identidades e interesses. Para Wendt, o construtivismo não trata simplesmente de mudanças nos preços, mas sim de mudanças nos gostos dos atores estudados (WENDT, 1999: p. 27).

---

<sup>43</sup> “[...] it is important to note here that ‘exogenously given’ does not mean, as some critics of rationalism have taken it to mean, that identities and interests are fixed and constant. Rationalism does not preclude changes of identity and interest, as long as this occurs in the first ‘step’, before or outside the interaction being analyzed. A rationalist approach to the international system, for example, is compatible with the Liberal view that purely domestic changes (i.e. exogenous to interaction) can change state identities in ways that in turn change system structure. What ‘exogenously given’ does mean, however, is that identity and interests are not seen as being continuously in process in or sustained by interaction itself. In the analysis of the interaction they are constants, not processes or outcomes, even if they change outside interaction. With respect to the purely systemic causes of the structural change, therefore, rationalism, directs us to treat states as given (usually as egoists), and to focus on how their behavior change in response to changing prices in the environment”

<sup>44</sup> Também denominada de “virada ideacional”, por atribuir relevância ao papel constitutivo das ideias na formação dos interesses dos atores da política internacional.

<sup>45</sup> Do inglês *simple learning* e *complex learning* (WENDT, 1999).

## 2.6

### Visões das Sociedades Interestatais Segundo o Construtivismo da Escola Inglesa

A concepção de anarquia como um dado fixo do sistema foi questionada por Alexander Wendt em seu famoso artigo *Anarchy is What States Make of it* (1992). Segundo ele, não se pode deduzir necessariamente da ausência de uma autoridade central entre os estados um determinado padrão de comportamento entre eles. A condição anárquica não tem o mesmo significado para os atores do sistema em diferentes contextos históricos e regiões do sistema internacional. Seu significado não é fixo, mas construído social e historicamente. A anarquia não leva obrigatoriamente a um comportamento belicoso, à pura maximização de poder, ou à busca pela realização da autoajuda, porque ela assume diferentes formas conforme as identidades (endógenas) dos atores do sistema internacional (WENDT, 1992: pp. 423-4). Este raciocínio levou Wendt a defender em seu livro *Social Theory of International Politics* (1999) a existência de três *culturas da anarquia*, a da *inimizade* (hobbesiana), a da *rivalidade* (lockeana) e a da *amizade* (kantiana).

Neste tipo de construtivismo moderno, essas três culturas da anarquia poderiam assumir três níveis de internalização: coerção, auto-interesse e crença (WENDT, 1999). A transformação das identidades intersubjetivas entre os atores é o que define a cultura da anarquia. Se o estado percebe seu *outro* como inimigo, forma-se uma cultura hobbesiana; se o percebe como rival, constitui-se a cultura lockeana; e, finalmente, se o interpreta como amigo, o que se tem é uma cultura kantiana. Como essas três culturas da anarquia podem ser motivadas por coerção, auto-interesse, e crença, forma-se, no esquema wendtiano, uma matriz 3 x 3, na qual cada cultura admite todos os níveis de internalização da norma, ainda que não concomitantemente (Wendt, 1999).



Degrees of Internalization	3rd			
	2nd			
	1st			
		Hobbesian	Lockean	Kantian
Degree of Society (cooperation)				

**Figure 4: A Múltipla Realização da Cultura Internacional (Fonte: Ibidem: p.254)**

Barry Buzan baseia-se nesse construtivismo para elaborar sua própria tipologia das sociedades interestatais em seu livro *From International to World Society?* (BUZAN, 2004). Buzan concorda com a ideia wendtiana de que anarquia é o que os estados fazem dela. Ele assume nos termos de sua própria teoria que as *instituições primárias* (mestres ou derivadas) e *secundárias* (regimes) da sociedade interestatal podem mudar, criando diferentes *tipos sociedades interestatais* (Ibidem). Buzan, contudo, denomina o eixo em que Wendt se refere às três culturas da anarquia como *questões de o que*<sup>46</sup>, relativas a *quais valores são partilhados por um tipo de sociedade interestatal* e o eixo wendtiano referente aos modelos de internalização da cultura de *questões de por que/ como*<sup>47</sup>, referente *ao que leva os atores a agir conforme os padrões de um determinado tipo de sociedade interestatal* (Ibidem). Buzan critica o sistema de Wendt exatamente neste ponto. Para ele, se já é restritivo aceitar apenas três culturas da anarquia para as possíveis variações que a estrutura social da sociedade interestatal pode assumir, porém se pode aceitá-lo considerando-o apenas como instrumental analítico, mais difícil ainda seria concordar com o modelo de Wendt no que se refere à possibilidade de somente uma forma de internalização atuar em cada cultura da anarquia de cada vez. Para Buzan, a política se definiria exatamente por uma combinação concomitante de coerção, auto-interesse e crença (Ibidem).

Por essas duas razões, mesmo concordando com a ideia wendtiana básica de mudança na sociedade internacional, Buzan estabelece sua própria taxonomia para os tipos de sociedades interestatais<sup>48</sup>. Partindo do debate da Escola Inglesa

<sup>46</sup> Do original em inglês “what questions”.

<sup>47</sup> Do original em inglês “why/how questions”.

<sup>48</sup> Wendt destaca que este livro de Buzan tem exatamente como tema central suas três culturas da anarquia (WENDT, 2006: p. 181).

entre pluralismo e solidarismo e considerando esses dois polos não apenas como perspectivas analíticas, mas como posições num espectro de possibilidades de tipos de sociedade internacional, Buzan rompe tanto com a tríade clássica desta escola, que divide as tradições de RIs entre realistas (hobbesianos), racionalistas (grocionos) e revolucionistas (kantianos), como também com as três culturas de Wendt (hobbesiana, lockeana e kantiana), que ambos reconhecem ter um paralelo com a trilogia da Escola Inglesa. Buzan cria assim sua própria categorização mais diversificada dos tipos de sociedades internacionais<sup>49</sup>. Ele chega a seis categorias, que admitem os três níveis de internalização wendtianos concomitantemente. Baseado na distinção de Hedley Bull entre instituições<sup>50</sup> *constitutivas*, de *coexistência* e de *cooperação*, Buzan redefine o debate pluralista-solidarista da Escola Inglesa. Após realizar revisão da literatura de instituições desta Escola, onde autores como Wight, Bull, Mayall, Holsti, James e Jackson elencam as instituições que consideram presentes nas sociedades internacionais de seus tempos (ver sua tabela 1, Ibidem: p. 174), Buzan esquematiza as principais instituições da sociedade interestatal contemporânea (ver sua tabela 3, Ibidem: p.187).<sup>51</sup>

Buzan considera, baseado em Searles, que há dois tipos de sociedade: as de *primeira ordem* e as de *segunda ordem*. As sociedades de primeira ordem são as compostas por seres humanos. Já as sociedades de segunda ordem são as derivadas daquelas, sendo compostas por coletividades. Por isso, segundo Buzan, as sociedades de segunda ordem deveriam ter, relativamente àquelas, um número menor de membros, ainda que com uma necessidade imperativa de possuir normas constitutivas referentes a esses membros, uma vez que eles não são entidades naturais (BUZAN, 2004). Numa sociedade de segunda ordem, portanto, o primeiro nível institucional das normas constitutivas é de extrema relevância para determinar até mesmo quais são os atores membros da sociedade.

<sup>49</sup> Nota-se aqui que Buzan apenas complexifica as culturas da anarquia de Wendt, concordando, porém, com o tema central da mudança ideacional em nível holístico.

<sup>50</sup> De acordo com Colin Wight, para Bull, *instituições internacionais* não são sinônimos de *organizações internacionais*. Enquanto que a primeira se refere a uma série de hábitos e práticas modelados para um fim comum, a segunda concerne a uma maquinaria administrativa (WIGHT, 2006: p. 202).

<sup>51</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre a estrutura constitucional da sociedade internacional ver *The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions* (REUS-SMITH, 1997).

Inspirando-se em Bull, Buzan inicialmente considera que as normas da sociedade interestatal encaixam-se em *três níveis institucionais*: as *constitutivas*, as de *coexistência* e as *cooperativas*. As *primeiras* são como a soberania, por exemplo, pois determinam os atores que compõem a própria sociedade e as regras fundamentais que a caracterizam. As *segundas* estabelecem um mínimo de condições para o comportamento em sociedade, como a limitação à violência, a propriedade privada e o cumprimento dos acordos entre as partes. Em *terceiro* lugar, haveria normas mais complexas que regulam a cooperação entre os membros da sociedade. Dentre estas estariam instituições como o sistema ONU, os tratados de controle de armamentos e os regimes regulamentam o comércio, as finanças, o meio ambiente etc. (Ibidem: p. 52)

A partir desta hierarquia funcional de normas da sociedade internacional é que Buzan elabora seu próprio esquema sobre níveis entre as instituições internacionais. A diferença é que a estas instituições clássicas ele acrescenta outras que indicam um maior grau de solidariedade entre os membros da sociedade. Porém, se uma sociedade mais solidarista, para Buzan, tende a possuir um maior número de instituições compartilhadas, isso não significa que a diferença entre o pluralismo e o solidarismo consista apenas na *quantidade* de instituições compartilhadas. Dependendo das novas instituições a surgir à medida em que uma sociedade se torna mais solidarista, pode ocorrer uma mudança *qualitativa* nas instituições de uma sociedade internacional, ou novas instituições podem adquirir o nível de uma instituição primária (Ibidem).

De fato, os dois primeiros níveis institucionais englobam as regras básicas que asseguram uma convivência mínima entre os estados. A partir do nível das instituições *cooperativas*, supõe-se um grau maior de entendimento, interesses comuns e socialização entre os estados que compõem a sociedade interestatal (Ibidem). Nota-se que por esta categorização institucional de Bull, Buzan tenta estabelecer uma *hierarquia funcional* entre as instituições da sociedade internacional que o permitirá pensar novos tipos de instituições das sociedades de estados. Ele o faz, todavia, para além do nível cooperativo indicado por Bull. Buzan chega, assim, a sua própria distinção entre *instituições primárias* (mestres ou derivadas) e *instituições secundárias*.

As instituições *primárias mestres* da sociedade interestatal contemporânea, segundo Buzan, são: *Soberania* (derivada: Não-intervenção e Direito Internacional), *Territorialidade* (derivada: Fronteiras), *Diplomacia* (derivadas: Bilateralismo e Multilateralismo), *Gerenciamento das Grandes Potências* (derivadas: Alianças, Guerra e Balança de Poder), *Igualdades dos Povos* (derivadas: Direitos Humanos e Intervenção Humanitária) *Mercado* (derivadas: Liberalização do Comércio, Liberalização Financeira e Estabilidade Hegemônica), *Nacionalismo*<sup>52</sup> (derivadas: Autodeterminação, Soberania Popular e Democracia) e *Tutela Ambiental* (derivadas: Sobrevivência das Espécies e Estabilidade Climática)<sup>53</sup>. As *instituições secundárias* seriam Regimes e Organizações Internacionais vinculados às instituições derivadas (Buzan, 2004: 187). Exemplo dessas instituições pode ser a Corte Internacional de Justiça (CIJ), como instituição (secundária) do Direito Internacional, esta instituição (primária) derivada da Soberania, sendo esta última instituição primária mestre (Ibidem). A sociedade interestatal global compreende contemporaneamente essas instituições primárias e secundárias apontadas por Buzan, mas as sociedades interestatais regionais podem apresentar um quadro institucional mais profundo e diversificado que este (Ibidem). É a ocorrência de uma sociedade internacional mais densa que se pretende demonstrar na América do Sul, com as devidas diferenciações entre o período da Guerra Fria e o período do pós-Guerra Fria.

<sup>52</sup> Para Buzan, o nacionalismo é uma importante instituição primária da sociedade interestatal contemporânea que estranhamente foi esquecida pelos teóricos da Escola Inglesa (Buzan, 2004).

<sup>53</sup> O autor não obrigatoriamente a coloca como sexta instituição da sociedade interestatal contemporânea. Ele considera tanto que ela possa ser uma instituição da presente sociedade internacional pluralista, como um projeto de uma sociedade interestatal solidarista (Ibidem). Neste trabalho, concorda-se com essa e não com aquela interpretação.

**Tabela 1: Estrutura da Sociedade Internacional Global (Fonte: Ibidem: p. 187)**

<b>Instituições Primárias</b>		<b>Instituições Secundárias</b>
<b>Mestres</b>	<b>Derivadas</b>	<b>Exemplos</b>
Soberania	Não-intervenção	Assembleia Geral da ONU A maioria dos Regimes, CIJ, TPI
	Direito Internacional	
Territorialidade	Fronteiras	Algumas Operações de Paz
Diplomacia	Bilateralismo	Embaixadas
	Multilateralismo	ONU, Conferências, a Maioria das OIGs e Regimes
Gerenciamento das Grandes Potências	Alianças	OTAN
	Guerras	CSNU
	Equilíbrio de Poder	-
Igualdade dos Povos	Direitos Humanos	ACNUR
	Intervenção Humanitária	-
Mercado	Liberalização Comercial,	GATT, OMC, Acordos da NMF
	Liberalização Financeira	BIRD, FMI etc.
	Estabilidade Hegemônica	-
Nacionalismo	Autodeterminação	Algumas Operações de Paz
	Soberania Popular	
	Democracia	
Administração do Meio Ambiente	Sobrevivência da Espécie	Protocolo de Kyoto, Protocolo de Montreal, etc.
	Estabilidade Climática	

Considerando a tríade institucional de Bull, juntamente com a análise da pertinência das instituições que compõem a sociedade interestatal dos outros cinco autores da Escola Inglesa anteriormente mencionados, Buzan estabelece seu próprio quadro de instituições da sociedade internacional (citados acima e sumarizados em sua tabela 3), para enfim construir sua divisão dos *diferentes tipos de sociedades interestatais* com base em suas estruturas sociais. De um leque que parte desde o extremo de um hipotético estágio *Associal*, até o outro extremo que termina com a constituição de uma *Confederação*, fundando nova entidade política e extinguindo as unidades constitutivas anteriores, Buzan cria um espectro composto por seis etapas<sup>54</sup> (Ibidem: p. 159). Essas etapas são: *Associal*, *Política de Poder*, *Coexistência*, *Cooperativa*, *Convergência e Confederativa*. Como ele considera que o primeiro extremo, *Associal*, existe apenas no plano fictício, pois toda cultura, ainda que a da inimizade, pressupõe o mínimo grau de socialização<sup>55</sup>, e que no outro extremo, *Confederativo*, o *internacional* se exaure, dando início a uma nova *polis*, Buzan termina por considerar apenas os quatro tipos intermediários de sociedade internacional. São eles:

*Política de Poder*: é o estágio em que os atores se percebem como inimigos, formando uma cultura da anarquia, segundo Wendt, *hobbesiana*. Nele a *Guerra* é uma instituição utilizada com frequência, e somente o mínimo de *Diplomacia* encontra-se presente para viabilizar a comunicação entre os atores. A *Balança de Poder* também é, neste estágio, instituição relevante no sistema. O *Direito Internacional* encontra-se presente mais em sua dimensão constitutiva, pois se trata de uma *sociedade de segunda ordem*. Aproximar-se-ia do que Bull denominou de sistema internacional, em contraste com a sociedade internacional, regida por normas. Mas Buzan entende que esta separação entre as dimensões física e social da sociedade interestatal não é sustentável, pois embora houvesse maior ou menor grau de socialização, em todas as etapas ela estaria presente (Ibidem). É isto que o leva a criar um espectro das sociedades pluralistas e

<sup>54</sup> Para Buzan, as instituições se transformam, mudando assim os tipos de sociedade (2004).

<sup>55</sup> Neste ponto, Buzan concorda com Wendt que mesmo a cultura da inimizade pressupõe algum nível de socialização (Ibidem).

solidaristas, sendo as primeiras de institucionalização mais *rarefeita*<sup>56</sup> e as segundas de institucionalização mais *densa*<sup>57</sup> (Ibidem).

*Coexistência*: em termos wendtianos, esta seria a cultura da rivalidade ou *lockeana*. Aqui vigoram as instituições westfalianas, com o reconhecimento do direito de existência do outro, com instituições clássicas da sociedade europeia de estados, como *Direito Internacional*, *Diplomacia*, *Balança de Poder*, *Guerra* e gerenciamento das *Grandes Potências*, embora ainda haja uma percepção deste outro como ameaça.

*Cooperativa*: aqui já foram desenvolvidas instituições além da simples coexistência entre os atores, embora distantes da convergência doméstica entre os mesmos (Ibidem: p. 160). Ainda seria o que Wendt chama de cultura *lockeana*, mas com a presença de alguns elementos mais solidaristas. O mais importante é que a partir daí se começa a perceber um declínio da *Guerra* como instituição (Ibidem) e, segundo Bull, *projetos comuns* de natureza mais solidarista podem começar a surgir (Ibidem).

*Convergência*: período crucial no espectro pluralista-solidarista. A partir desta etapa, surge uma ampla gama de valores comuns entre um grupo de estados, que pode se dar no nível global ou sub-global, e se observa que esses atores adotam formas *políticas*, *legais* e *econômicas* semelhantes entre si. Segundo Buzan, esta gama deve ser ampla e substantiva o bastante para gerar *formas de governo* e *sistemas legais* baseados em valores similares relativos a questões básicas como *direitos de propriedade*, *direitos humanos* e *relações entre governos e cidadãos* (Ibidem). Esperam-se também mudanças radicais nos padrões das instituições da sociedade internacional. Para Buzan, aqui fica claro a distinção entre *solidarismo* e *pluralismo*, o que nos indica que a partir de então se pode falar mais claramente de um tipo de sociedade interestatal solidarista. Aproxima-se do que Wendt chama de *cultura da amizade*, sendo que este autor não coloca a homogeneidade cultural como elemento obrigatório para uma cultura kantiana se consolidar<sup>58</sup>. É

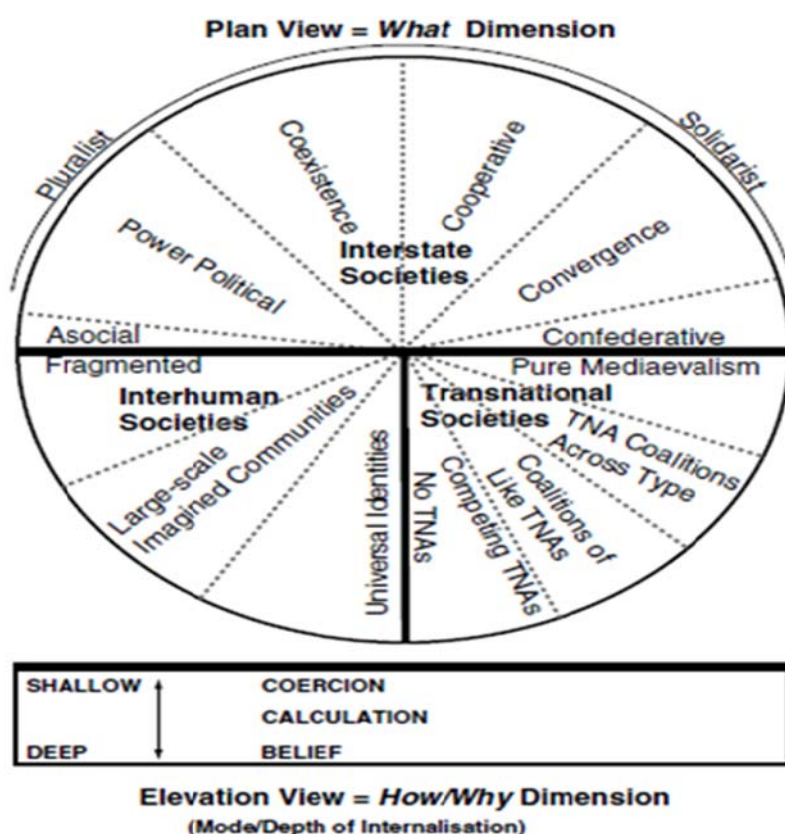
---

<sup>56</sup> Do inglês *thin*.

<sup>57</sup> Do inglês *thick*.

<sup>58</sup> Tanto no tipo de sociedade interestatal denominado por Buzan de *convergente*, como na cultura da amizade ou Kantiana de Wendt, admite-se teoricamente que a comunidade se forme em torno de diferentes valores políticos, sociais e econômicos, que não os liberais. Assim, como destacado por ambos os autores, pode haver uma cultura da amizade ou sociedade convergente socialista,

este tipo de sociedade interestatal mais rica e complexa normativa e institucionalmente que possibilita o surgimento de uma *comunidade de segurança*. Exatamente este fenômeno que se supõe ter ocorrido na América do Sul a partir da abertura política e econômica do final da década de 1980, com a emergência de uma hipotética CPS nessa região. Nossa investigação empírica irá buscar indicadores desta mudança.



**Figura 5: Reposicionando o Debate Pluralista-Solidarista (Fonte: Ibidem: p. 159)**

Os paralelos entre o modelo de Comunidade de Segurança lançada por Deutsch e desenvolvida atualmente por Adler & Barnett, a teoria da mudança proposta por Wendt e a revisão do debate pluralista-solidarista de Buzan são evidentes e necessários para se compreender o fenômeno desta possível emergência de uma CPS na América do Sul. Segundo Buzan, a *convergência*, no

---

islâmica etc. (WENDT, 1999: p. 343; BUZAN, 2004: pp. 199-200). No que se refere ao trabalho de Wendt, entretanto, como ele também denomina a cultura da amizade de kantiana, pode ocorrer o engano de se referir a uma cultura da amizade entre estados socialistas ou islâmicos como cultura kantiana, o que soa como uma contradição em termos. Para evitar este problema semântico, para fins desta tese, utiliza-se as expressões culturais da *inimizade*, da *rivalidade* e da *amizade*, sem os respectivos sinônimos wendtianos hobbesiana, lockeana e kantiana.



sentido necessário para o solidarismo, tem que desenvolver um tipo mais profundo de *sentimento de comunidade*<sup>59</sup>. O pluralismo cede lugar ao solidarismo, primeiramente, quando *os estados abandonam sua busca pela diferença e exclusividade como sua principal razão de ser, e adquirem a intenção de se tornarem mais semelhantes, fazendo disto objetivo comum* (Ibidem: p. 146). Em segundo lugar, *quando eles reconhecem a existência de valores comuns entre eles que vão para além da sobrevivência e da coexistência, os quais eles concordam em buscar, mediante políticas coordenadas*. Assim, os estados se submetem à ação coletiva, criando normas, regras e organizações apropriadas e revisando as instituições da sociedade interestatal, seja ela global ou sub-global (Ibidem: pp.146-7). O primeiro reflete a lógica kantiana da convergência e o segundo, a ideia sugerida por Mayall de associação organizada para perseguir objetivos comuns (Ibidem: p. 147). De qualquer modo, a distinção entre o *eu* e *outro* começa a se dissipar.

## 2.7

### **Explicando as Mudanças na Ordem Internacional: as Variáveis Transformadoras da Estrutura do Sistema de Estados**

Segundo Wendt, a formação de uma comunidade de segurança é causada por quatro variáveis que contribuem para uma mudança na *identidade coletiva* de uma cultura da anarquia da rivalidade para uma cultura da anarquia da amizade. Este autor identifica quatro variáveis denominadas por ele de *variáveis mestres* para a obtenção de uma cultura da amizade, que resulta na diminuição das identidades egoístas entre os atores: *interdependência, destino comum*<sup>60</sup>, *homogeneidade e autocontenção*<sup>61</sup>. Quanto mais essas variáveis estiverem presentes, maiores são as chances de o egoísmo declinar e a identidade coletiva ascender. Wendt sugere, entretanto, que essas quatro variáveis-mestres sejam

<sup>59</sup> Do original em inglês “we feeling” (Ibidem: p. 147).

<sup>60</sup> Do original em inglês *common fate* (1999).

<sup>61</sup> Wendt reconhece que estas variáveis têm sido discutidas nas Teorias de RIs, mas não sob o prisma da formação de identidades coletivas, com exceção dos trabalhos clássicos de teóricos regionalistas como Karl Deutsch, Ernest Haas e os teóricos neofuncionalistas em geral (WENDT, 1999: p. 343).

classificadas em dois tipos: *as três primeiras* são consideradas *causas eficientes*<sup>62</sup> das identidades coletivas, enquanto que a quarta, a autocontenção, deve ser tida como *causa permissiva*<sup>63</sup> de uma CPS. Para Wendt, todas as quatro podem concorrer para a formação de uma *identidade coletiva*, que Deutsch chama de *senso de comunidade* e Buzan de sentimento de *solidariedade*<sup>64</sup>. Quanto mais aquelas quatro variáveis-mestre estiverem presentes, maior será a probabilidade de a nova identidade coletiva surgir, sendo que *a causa permissiva, a autocontenção, sempre deverá estar presente* (WENDT, 1999: p. 343). Segundo o autor, portanto, quanto mais dessas variáveis estiverem presentes num sistema, maior é a probabilidade de se formar uma cultura da amizade. *Contudo, somente a autocontenção, variável permissiva, é obrigatória, ao passo que ela deve ser combinada com apenas uma das variáveis eficientes para ocorrer a superação das identidades egoístas e o surgimento de uma cultura da paz* (Ibidem: p. 343). Não são necessárias todas as variáveis eficientes para se causar a transformação de uma cultura da rivalidade para uma cultura da amizade. É obrigatório, porém, que a autocontenção esteja presente, juntamente com apenas mais uma das variáveis causais.

Para Wendt, essas causas contribuem para transformar a maneira como o *eu* representa o *outro*. Há, para ele, duas formas de representação do outro pelo eu na interação social: a que tende a produzir inimigos e a oposta, que tende a produzir amigos. Ele chama a primeira de *realpolitik*, que, como visto, é uma cultura que tende a produzir e reproduzir inimigos. A segunda forma, que tende a produzir amigos, ele denomina, como visto também, de *pro-social*, por favorecerem uma convivência em sociedade (Ibidem: p. 341). Para Wendt, as quatro variáveis-mestre explicam porque os estados numa cultura da anarquia da

---

<sup>62</sup> A expressão *causa eficiente* tem origem no clássico aristotélico *Metafísica*. Segundo este pensador grego, há quatro tipos de causalidades: a) as *causas formais*, b) as *causas materiais*, c) as *causas eficientes* e d) as *causas finais*. As primeiras referem-se à maneira como algo é feito; as segundas, daquilo de que algo é feito; a terceira, as causas eficientes, são relativas ao motivo de um fenômeno ocorrer. Segundo esta forma de causalidade, há três elementos, *x* e *y*, causa e efeito, respectivamente e é necessário, para haver causalidade, que *x* seja anterior a *y* e que *y* não possa vir a ocorrer sem *x* (KEOHANE, KING e VERBA, 1994); e, por fim, haveria as causas finais, referente ao objetivo de realização e um fenômeno (ARISTÓTELES, 2001).

<sup>63</sup> A causa permissiva torna possível a ocorrência de um fenômeno, sendo muitas vezes denominada de “condição de possibilidade”. Trata-se de um elemento necessário, porém, insuficiente para a ocorrência de um fenômeno.

<sup>64</sup> Do original em inglês *we feeling* (BUZAN, 2004).

rivalidade, nos termos de sua teoria, engajam-se em um comportamento pro-social que os leva a uma cultura da amizade. Isso será usado nesta tese para se explicar se os estados da América do Sul, após a abertura política do final da década de 1980 e início da década de 1990, criaram ou não criaram uma identidade coletiva caracterizada por uma CPS.

No caso da *interdependência*, Wendt a define como o padrão de relações internacionais no qual o resultado da interação de cada ator depende das escolhas do outro (Ibidem: p.344). O autor remete aos já citados clássicos conceitos de Keohane e Nye, que buscam na ideia de *sensibilidade* e *vulnerabilidade* os caminhos para definir uma condição de interdependência. Como a segunda refere-se especificamente à capacidade de se buscar alternativas às mudanças no cenário externo, Wendt se atém mais ao conceito de sensibilidade, ao grau de repercussão das mudanças de um cenário externo sobre os atores, para extrair seu conceito de *dependência*, a qual ocorre na assimetria. Já a *interdependência* se dá numa situação de reciprocidade (Ibidem: p. 344). Como para Wendt as identidades são endógenas, socialmente construídas no processo de interação, a prática social pode transformar as percepções dos estados sobre seus vizinhos. Se o *eu* escolhe cooperar com o *outro* e recebe uma reação positiva, a identidade coletiva entre eles pode passar a assumir um padrão cooperativo, processo que pode ser reforçado socialmente levando à internalização deste tipo de comportamento. Entretanto, Wendt ressalta, com razão, que a interdependência não se limita a padrões de cooperação. Para ele, os inimigos podem ser tão interdependentes quanto os amigos (Ibidem). A interdependência não é, portanto, uma condição suficiente para paz, embora possa contribuir para tanto.

Segundo Keohane e Nye, interdependência pode ser de natureza econômica, política e social e consiste em um fenômeno diferente da *interconectividade*. Nesta há apenas transações entre atores, sem que haja uma repercussão mútua quanto às mudanças de comportamento do outro, ao passo que na *interdependência* as decisões de um ator devem influenciar nas escolhas dos demais e vice-versa (KEOHANE & NYE, 1995: p. 8). Ainda segundo esses dois autores, esses efeitos recíprocos resultam de *transações internacionais*, como

*fluxos de dinheiro, bens*<sup>65</sup>, *pessoas e mensagens*<sup>66</sup>, através das fronteiras internacionais (Ibidem: p. 7) Esses fluxos são facilitados por um ambiente de maior liberdade política e econômica, ainda que essas não sejam obrigatórias. A interdependência política se refere à sensibilidade dos atores quanto a questões ligadas ao poder do estados propriamente dito, enquanto que a social é relativa à sensibilidade quanto à mudança do comportamento dos atores não-estatais e que não estão em um contexto ligado à obtenção de lucros (Ibidem).

Os indicadores da interdependência econômica, para fins dessa tese, são, de acordo com a TIC, que confere ênfase à dimensão econômica, respectivamente, a *proporção dos fluxos financeiros da região*, a *dimensão do comércio intrarregional*, bem como a *densidade do fluxo de pessoas e de informação no subsistema*. Já os indicadores da interdependência política e econômica, ainda seguindo a TIC, são, respectivamente, as *mudanças no comportamento e nos regimes políticos entre os países interdependentes*, ao passo que a social se demonstra pelo *intercâmbio nas ações dos atores não-estatais* inseridos no contexto de sensibilidade recíproca. A isso se pode acrescentar o relevante conceito de *recursos compartilhados*<sup>67</sup>, cunhado por Keohane e Ostron em seu livro *Local Commons and Global Interdependence* (KEOHANE & OSTRON, 1995), que se refere a bens naturais de interesse mútuo de dois ou mais estados, sob a jurisdição de um país ou em diferentes soberanias, que devem cooperar entre si para usufruí-los.

No que se refere ao *destino comum*, a identidade coletiva ou o senso de comunidade pode ser construído conforme haja um elemento de potencial ameaça externa que promova a solidariedade entre dois ou mais atores. Wendt defende que, se por um lado, na interdependência a comunidade pode ser tecida na interação pelos próprios membros do grupo, por outro lado, no “destino comum” ela é constituída por *uma terceira parte* que define os membros do grupo como um todo (WENDT, 1999: p. 350). A existência de uma ameaça comum contribui para que as diferenças sejam superadas, na medida em que se torna necessário

<sup>65</sup> Atualmente, não faria mais sentido tratar apenas do fluxo de bens tangíveis. Desta forma, para fins desta tese, será também levado em conta o comércio de serviços.

<sup>66</sup> Embora para os dias atuais, após a revolução da informática, a palavra informação pareça mais adequada.

<sup>67</sup> Do original e inglês *common pool resources* (1995).

constituir uma solidariedade coletiva para garantia da sobrevivência individual, ao mesmo tempo em que se forja uma unidade do grupo em relação a uma potencial ameaça externa<sup>68</sup>.

O destino comum consiste em qualquer ameaça que possa vir a unificar um grupo, não sendo necessariamente um *terceiro estado*. Wendt utiliza como exemplos potenciais de ameaça externa tanto as revoluções políticas na Europa do Século XIX, que vieram a criar uma identidade coletiva entre as monarquias europeias daquela época, e fizeram com que elas se coordenassem para criar o Concerto Europeu (WENDT, 1999: p. 357), como o aquecimento global nos dias atuais, como potencial ameaça externa que poderia criar uma solidariedade entre as nações atuais do globo. Segundo Wendt o destino comum é uma variável muito relevante para se criar uma identidade coletiva. *Indicadores* dessa variável consistem desde uma *clássica ameaça externa* de um ator de fora do grupo que o constitua como uma unidade, assim como uma *potencial revolução* ou uma eventual *catástrofe natural*. Todo elemento desestabilizador que possa vir a gerar uma solidariedade em grupo, desde que externo a este, pode ser categorizado pelo termo *destino comum*<sup>69</sup>.

Quanto ao conceito de *homogeneidade*, Wendt o coloca como sinônimo de semelhança para efeitos de sua teoria sobre a mudança nas culturas da anarquia. Atores coletivos podem ter duas formas de homogeneidade ou semelhança para ele: na sua *identidade corporativa*<sup>70</sup> e na sua *identidade de tipo*<sup>71</sup>. A primeira se refere ao fato de os atores possuírem uma forma básica semelhante (isomórficos) de natureza institucional, funcional ou causal. Quanto a este fator, os atores mais relevantes da política mundial contemporânea são *unidades semelhantes*: são estados weberianos, no sentido de que são estruturas de autoridades centralizadas que exercem o monopólio legítimo da força. Já no segundo tipo de

<sup>68</sup> Argumento corroborado pelo *conceito de política* de Carl Schmitt, segundo o qual a solidariedade do tecido político se dá pela existência de um inimigo comum. Para este pensador, a política se define pela relação amigo/inimigo. Ver Carl Schmitt *The Concept of the Political* (1992).

<sup>69</sup> Apesar de Wendt se referir ao *destino comum* inicialmente como um inimigo externo ao grupo que gere solidariedade entre seus membros, pelos próprios exemplos utilizados por este autor ao longo de seu livro de 1999, fica claro que destino comum podem ser outros fatores como revoluções políticas ou catástrofes naturais (WENDT, 1999).

<sup>70</sup> Do original em inglês *corporate identity* (1999).

<sup>71</sup> Do inglês *type identity* (1999).

homogeneidade, a *identidade de tipo*, importa saber quais são os níveis de variações na estrutura de ator organizacional, se eles adotam um regime doméstico, político ou econômico, semelhantes (Ibidem: p. 353). Quanto maior for a homogeneidade, maior será a possibilidade de formação de uma identidade coletiva capaz de gerar uma cultura da amizade que coincida com o processo de *convergência* sugerido por Buzan.

Todavia, o autor ressalta que a homogeneidade é para ele uma das causas eficientes menos prováveis de se criar uma identidade coletiva. Teoricamente, atores semelhantes podem competir por terem em comum o mesmo objeto de interesse simultaneamente e que não pode ser possuído por ambos. Como em seu próprio exemplo sobre o Concerto Europeu, as monarquias europeias eram bastante semelhantes por séculos e ainda assim guerreavam com frequência. Somente com a *ameaça comum* representada pelas revoluções do século XIX é que se obteve a solidariedade necessária entre elas para criar-se aquele sistema de conferências. O destino comum seria mais relevante que a homogeneidade, embora esta tenha sua importância (Ibidem: p. 357). Seus *indicadores* são de natureza cultural e institucional. Quanto à *identidade corporativa*, não há o que se debater, visto que com a difusão global do sistema de estados, esta forma política unificada se tornou dominante no planeta. Mais quanto à *identidade de tipo*, referente às variações internas, seus indicadores são políticos e culturais. Considera-se aqui, então, o regime de governo, se são uma democracia constitucional ou não, e se sua cultura é semelhante, por intermédio da língua, história, religião etc.

Segundo Wendt, na medida em que surgem essas três variáveis que são causas eficientes da formação da identidade coletiva e, portanto, da mudança estrutural, os atores adquirem incentivos de se engajar em comportamentos pró-sociais, que desfazem as fronteiras egoístas que separam o *eu* do *outro*, podendo haver superação do medo de ameaças físicas e psicológicas (Ibidem: p. 357). A quarta variável-mestre de emergência de uma identidade coletiva, em vez de se tratar de uma causa eficiente, consiste numa causa de natureza permissiva. Esta é uma *condição indispensável* para ter-se uma comunidade onde ocorreu uma mudança pacífica, entendida como recusa de se utilizar a força como meio de solução de controvérsias e é chamada por Wendt de *autocontenção*.

A contenção pode ser tanto externa como interna. No caso das relações internacionais, embora não se conte com uma contenção externa semelhante a um *Leviatã* mundial, há outras formas de se restringir o comportamento dos atores, como as instituições internacionais, ressaltado pela escola liberal (Ibidem). Entretanto, nada impede que elas sejam descumpridas na ausência de um estado mundial. Para Wendt, a contenção interna, ou autocontenção, é o que permite que os estados coexistam de forma amigável, sem que haja o medo hobbesiano de que um deles seja aniquilado física e psicologicamente pelos demais. Lembrando Norbert Elias, que defende que a autocontenção é condição indispensável para a civilização (Ibidem: p. 361), Wendt sustenta não somente que os estados no (sub)sistema internacional caracterizado pela cultura da amizade internalizaram a norma de não utilização da violência, mas também que eles internalizaram a inferência de que os outros internalizaram a contenção do uso da força. Wendt chama esse processo de internalização normativa de *efeito Foucault* (Ibidem), em referência ao processo descrito pelo pensador francês em “Vigiar e Punir”, que relata que o *pan-opticon* não apenas vigiava a todos seus prisioneiros como também acabava por fazer que estes internalizassem o comportamento social esperado (FOUCAULT, 1994). Para ele, é isso que os possibilita a convivência social, algo que pode ser observado inclusive em outras sociedades que não a internacional (WENDT, 1999). Os *indicadores* da autocontenção encontram-se na existência permanente e estável de *canais de diplomacia bilateral e multilateral*, na *presença de mecanismos de resolução pacífica de controvérsias* na *desmilitarização das fronteiras* e na *exclusão de hipótese bélica entre os membros da comunidade de segurança mediante um discurso comum de paz*.

Sem esta variável, que consiste na condição em que os estados internalizaram a ideia de que não é mais necessário remeter-se a meios violentos para viver em sociedade, não é possível se falar em comunidade de segurança, a qual é constituída por uma cultura da anarquia da amizade. Wendt ressalta, porém, que a identidade coletiva que surge desta representação pro-social raramente é total ou perfeita. Embora o *eu* e o *outro* não se percebam mais como inimigos que potencialmente ameacem sua existência, isso não significa que todos os atores se percebam exatamente da mesma forma ou no mesmo grau de amizade (Ibidem, 1999: p. 360). Disso decorre seu conceito de *círculos concêntricos de*

*identificação*, que é usado por ele para descrever o perfil de uma identidade coletiva. Neste círculo concêntrico de identidades os atores identificam-se uns com os outros em níveis variados e conforme cada tema, mas nenhum deles assume mais uma postura inamistosa entre si (Ibidem: p. 364).

## 2.8

### **Comunidades de Segurança segundo a Perspectiva Atual de Michael Barnett e Emanuel Adler**

Michael Barnett e Emanuel Adler não apenas defendem uma atualização da teoria da CPS de Deutsch numa vertente construtivista baseada na dependência da trajetória percorrida<sup>72</sup> (ADLER & BARNETT, 2000), mas propõem também um verdadeiro programa de pesquisa para possibilitar a identificação dessas formas particulares de comunidades políticas dentro do sistema internacional de estados, o que será utilizado como guia teórico e conceitual nesta tese. Embora reconheçam a impossibilidade de se determinar precisamente na história o exato momento em que emerge uma comunidade de segurança, eles sugerem três etapas através das quais elas se desenvolvam, podendo se tornar comunidades de segurança mais *frouxas*<sup>73</sup> ou mais *rígidas*, ao final. As primeiras tem um grau menor de interferência na soberania dos estados, como Estados Unidos e Canadá, ao passo que as segundas possuem um grau maior, como a presente União Europeia (Ibidem).

Primeiramente, eles abordam a problemática das etapas de uma comunidade de segurança para, depois, analisarem o perfil social e político das entidades que se formaram. Os três estágios são *nascente*, *ascendente* e *maduro*<sup>74</sup>. Depois, eles elencam uma série de indicadores que servem para a identificação empírica dessas etapas. Finalmente, eles contemplam a possibilidade de desintegração de uma comunidade de segurança, o que é relevante para a presente tese apenas no sentido em que isso demonstra que a abordagem teleológica desses autores sobre os estágios de uma CPS não é determinista.

<sup>72</sup> Do original em inglês “*constructivist and path dependent*”.

<sup>73</sup> Do original em inglês “*Loosely-Coupled Security Communities*” e “*Tightly-Coupled Security Communities*”.

<sup>74</sup> Não por acaso a mesma expressão é sugerida por Buzan.



Na fase *nascente*, ocorre um aumento da segurança mútua, uma redução dos custos de transação associados às trocas entre os atores e/ou o encorajamento de todas as formas de interações entre eles, mas sem a intenção deliberada de se criar uma CPS (Ibidem: p. 50). Intensificam-se as relações diplomáticas e missões afins entre os países de uma potencial comunidade de segurança. A ideia de *segurança cooperativa*, em que a segurança entre os membros tornou-se interdependente, ganha forma mais nítida (Ibidem: p. 50). Na fase *ascendente*, as redes sociais e políticas se tornam cada vez mais densas, novas instituições e organizações que refletem tanto uma coordenação militar como a cooperação ou redução do medo de que *os outros* sejam uma ameaça ao *self* começam a aparecer, acompanhados do surgimento de estruturas cognitivas que promovem o equivalente a um *senso de comunidade na região* e, portanto, o aprofundamento da confiança mútua entre os membros da comunidade política. Observa-se também o *surgimento de identidades coletivas* que começam a encorajar expectativas de uma mudança pacífica. Começa-se a se perceber uma *reciprocidade difusa* a atravessar as relações entre seus membros. (Ibidem: p. 53). Segundo Adler e Barnett, é na fase ascendente que elementos indicados por Wendt como, aumento da interdependência, ameaça comum e semelhança ou convergência começam a ocorrer com mais nitidez (Ibidem: pp. 50-1).

A mais importante de todas essas três etapas, por fim, é a fase da maturidade e consiste no estágio onde, segundo os autores, cruzou-se o limiar entre uma *comunidade política* e uma efetiva *comunidade de segurança*. Este período se caracteriza pelo compartilhamento efetivo de uma mudança pacífica da parte dos atores da comunidade de estados. É precisamente aqui que Adler e Barnett estipulam a mencionada distinção entre as comunidades de segurança *Frouxas* e *Rígidas*, sendo que as características das segundas logicamente englobam as características das primeiras. Os requisitos das primeiras são: 1) *presença inquestionável de instituições multilaterais*; 2) *existência de fronteiras desmilitarizadas*; 3) *mudanças nos planejamentos militares, de modo que os piores cenários estratégicos não incluam os membros da comunidade*; 3) *uma definição comum de ameaça externa válida para todos*; e 4) *a existência de uma linguagem e discurso que reflitam a ideia de comunidade* (Ibidem: p. 56). De

acordo com esta tese, todos estes quatro elementos políticos devem ser buscados na América do Sul na Guerra Fria e no pós-Guerra Fria.

Quanto aos indicadores específicos de uma Comunidade de Segurança mais *rígida*, deve-se elencar necessariamente, além dos elementos constitutivos de uma comunidade de segurança frouxa: 1) *a existência de mecanismos de segurança coletiva e cooperativa*; 2) *um alto nível de cooperação militar entre as partes*; 3) *uma coordenação política e mesmo patrulhamento contra ameaças internas*; 4) *a livre movimentação de pessoas dentro do território regional da comunidade de segurança*; 5) *a existência de uma internacionalização da autoridade com a criação de um sistema de regras comuns, sendo que se observa também que os estados tentam harmonizar suas legislações domésticas*, e, por fim, 7) o fenômeno que Adler e Barnett definiram como *Ordem Política de Múltiplas Perspectivas*<sup>75</sup>. Nesta, as regras são compartilhadas tanto nos níveis nacionais, como nas dimensões transnacionais.

## 2.9

### Conclusão

O surgimento e consolidação de uma CPS é um processo social de extrema complexidade. Ele envolve atividades em múltiplos níveis políticos. Embora a CPS se defina por uma constelação integrada de estados onde não há mais disposição para se resolver os conflitos de interesse com recurso à força, tanto sua causa, como sua constituição dependem de elementos que ultrapassam a esfera estatal. Estes fenômenos são de ordem *transacional*, *transgovernamental*, *intergovernamental* e *interestatal*. Torna-se, assim, indispensável o uso de diversas perspectivas teóricas das RIs, compatíveis com a teorização de Deutsch, para explicar e compreender esta ampla gama de fenômenos.

Necessariamente há um CRS em toda CPS, pois a segurança de seus membros deve ser ao menos interdependente. Obrigatoriamente, também, a CPS deve ser uma região de paz negativa, pois o mínimo que se espera neste tipo de comunidade é a inexistência de conflitos. Entretanto, a paz negativa é um elemento necessário, mas não suficiente de uma CPS. Mais do que esperar a

---

<sup>75</sup> Do original inglês “Multiperspectival Polity”.

ausência de conflitos estatais entre seus estados membros, os teóricos das comunidades de segurança, desde a Guerra Fria até o pós-Guerra Fria, a definem como uma região onde não há mais *disposição* para se utilizar a força entre seus componentes. Considerando este conceito é que se buscarão dados na fase empírica que sugiram o declínio da disposição para o uso da força entre os estados sul-americanos.

Assim como o dilema de segurança, a comunidade de segurança é uma estrutura social, passível de transformação. A interpretação social-estrutural à lá Wendt das relações internacionais permite que sejam captadas possíveis transformações normativas, ideacionais e institucionais na sociedade interestatal sul-americana. A comunidade em que ela se tornou, constitui uma sociedade convergente, de acordo com a teoria de Buzan. Isso significa, como também defendido por Kacowicz e Holsti, que uma série de valores e normas deveriam ser compartilhados na esfera internacional e nacional. De acordo com Wendt, pode-se certamente afirmar que há uma maior homogeneidade entre seus atores. Mas haveria maior interdependência, e um destino comum na região? E eles estariam acompanhados da autocontenção em todo o subsistema ou somente em parte dele?

Com a recente teoria das comunidades de segurança desenvolvida por Adler e Barnett e seus associados, a tradicional dicotomia de Deutsch entre comunidades amalgamadas e pluralistas foi transcendida. Além de sugerirem estágios de desenvolvimento de uma CPS, que parte da *nascente*, passa pela *ascendente*, chegando a um nível de *maturidade*, as comunidades pluralistas são divididas por esses autores em *frouxas* e *rígidas*. Isso permite que seja identificado não somente o *grau* de interação dos estados numa eventual comunidade de segurança, mas também o *tipo* de governança internacional que nela se forma. *A América do Sul pode ter se tornado uma CPS madura do tipo frouxo*. Embora ela tenha se integrado plenamente a ponto de a força não mais ser usada entre os estados da região, não se observa ainda, e não necessariamente precisará existir, um nível de governança supranacional e uma completa mobilidade humana para se totalizar esta CPS. Não há qualquer teleologia entre uma CPS frouxa e uma rígida. Contudo, também não há a certeza de que a ausência objetiva de guerra signifique que ela se tornou impensável entre os doze países da América do Sul.

Para uma teoria admitir a passagem de um dilema de segurança para uma comunidade de segurança são necessários apenas dois elementos: primeiramente, assumir que ambos consistem numa estrutura social, passível de transformação; em segundo lugar, há que se considerar a atuação das *causas* que contribuam para que os atores se engajam em uma representação amistosa do outro. O trabalho de Buzan de 2004 não oferece uma teoria sobre as causas que contribuem para transformar uma sociedade interestatal mais pluralista em uma sociedade mais solidarista. Já o trabalho de Wendt oferece essas ferramentas teóricas para se explicar a transformação entre as culturas de dilema de segurança e da comunidade de segurança. Por isso, no que se refere à transição entre essas culturas da anarquia que teve início no fim da Guerra Fria na América do Sul, utilizar-se-á a teoria da transição cultural como sugerida por Wendt em seu livro de 1999.

Na parte empírica deste trabalho, deve-se buscar, então, as *quatro variáveis-mestre* sugeridas por este autor: *interdependência*, *destino comum*, *homogeneidade* e *autocontenção*. Porém, não necessariamente as quatro devem ser encontradas simultaneamente no caso empírico para se ter uma CPS. Wendt requer apenas a presença de uma das variáveis eficientes (interdependência, destino comum e homogeneidade) somada à variável permissiva (autocontenção), para ocorrer uma transição da cultura do dilema de segurança para a cultura da amizade. Nem todas elas devem estar presentes. No estudo de caso da região sul-americana, desde a abertura política, em meados da década de 1980, até a consolidação da UNASUL, necessariamente deve haver autocontenção e mais uma ou mais variáveis eficientes. Neste processo de transição, busca-se encontrar também os três estágios de desenvolvimento de uma CPS conforme o programa de pesquisa sugerido por Adler e Barnett. Como tipos ideais que são, ainda que eles não estejam presentes como vislumbrado no quadro teórico desses autores, eles funcionaram como um mapa para se compreender a mudança pacífica na região. A Tabela 2 fornece um modelo dos indicadores de uma CPS cruzados com as quatro variáveis-mestre propostas por Wendt para se ter este tipo de comunidade. Este modelo será utilizado para analisar-se a América do Sul e suas sub-regiões ao longo dos períodos históricos em estudo neste trabalho – Guerra fria e Pós-Guerra Fria – através desta tese. Antes de se desenvolver a pesquisa

empírica, porém, é preciso fazer uma revisão da literatura de segurança na América Latina e do Sul. É nisso que consiste o próximo capítulo.

**Tabela 2: Modelo de Desenvolvimento das Comunidades Pluralistas de Segurança.**

		Comunidade de Segurança por Região
<u>Variáveis</u>	<u>Indicadores</u>	Período
<b>Interdependência</b>	Transações Internacionais: Fluxos Financeiro, de Bens e Serviços, Pessoas e Informações, juntamente com Recursos Comuns Compartilhados	N/S?
<b>Destino Comum</b>	Ameaça Externa, Passado Comum e/ou Projeto Comum	N/S?
<b>Homogeneidade</b>	Corporativa (Classe de Entidade Política: Estado Territorial) ou de Tipo (Classe de Regime Político) ou Cultural: História, Língua, Religião etc.	N/S?
<b><u>Autocontenção</u></b>	Instituições Diplomáticas Permanentes (Bilaterais e Multilaterais), Mecanismos de Resolução Pacífica de Controvérsias, Desmilitarização das Fronteiras e Exclusão de Hipótese Bélica com os Membros da Comunidade Mediante um Discurso Comum de Paz	N/S?
		<b>Fase da CPS</b>

N = Não

S = Sim

\*= Homogeneidade Democrática

### 3

## Revisão da Literatura de Guerra e Paz na América do Sul

### 3.1

#### Introdução

O propósito deste capítulo é apresentar a discussão da literatura de paz na América Latina, em geral, e na América do Sul, em particular. O período considerado é o estabelecido previamente neste trabalho: o da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria. O primeiro, de uma *integração regional fechada*<sup>76</sup>, experimentou o estabelecimento de instituições de nível hemisférico, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), e de nível regional, como a Área Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, e a Área Latino Americana de Integração (ALADI), que substituiu a ALALC, em 1980; e sub-regional, representado pela Comunidade Andina das Nações (CAN), estabelecida em 1969, o Pacto Amazônico, de 1979. A partir da década de 1990, observa-se uma integração mais institucionalizada no período de *novo regionalismo*, ou *regionalismo aberto*<sup>77</sup>, representado pela reaproximação entre Brasil e Argentina e a consolidação do MERCOSUL expandido. Deste período pós-Guerra Fria destaca-se, mais recentemente, o início do século XXI, pela formação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CSAN), com a Declaração de Cuzco de 2004, a fusão comercial da CAN e do MERCOSUL, em 2005, e a criação da UNASUL, em 2008.

Será ressaltado neste capítulo o posicionamento dos principais autores sobre a possibilidade de uma comunidade pluralista de segurança ter emergido na região ao final do século passado e início do presente século. Após demonstrar as opiniões dos principais analistas sobre o panorama da paz sul-americana,

---

<sup>76</sup> A chamada primeira onda de regionalismo é conhecida como regionalismo fechado e ocorreu no pós-Segunda Guerra Mundial. Ela recebeu este nome porque a integração deste período se dava de maneira restrita à própria região integrada, muitas vezes em oposição a outras regiões do planeta (ANCHARYA & JONHSTON, 2007).

<sup>77</sup> A segunda onda de regionalismo é tida como de perfil aberto e se deu no pós-Guerra Fria. Ela ficou assim conhecida porque sua integração era vista como uma etapa para uma integração mais ampla, de escopo global (Ibidem).

apresento o posicionamento desta tese sobre a literatura de segurança da região. Como a maioria dos autores que discute este tema baseia-se na perspectiva teórica da Escola Inglesa, e este trabalho adota uma perspectiva grociana e construtivista, o capítulo divide esta literatura específica conforme o espectro pluralista-solidarista proposto por aquela Escola. Num primeiro momento, apresenta-se a ordem regional segundo aqueles que a percebem como dotada de um perfil mais pluralista, passando pelos autores que a consideram mais cooperativa, até chegar aos teóricos que percebem a região mais próxima de um perfil solidarista pós-Westfaliano. Para este grupo de autores, uma CPS se mostra existente, com certeza, ao menos entre os países do Cone-Sul e seu entorno<sup>78</sup>.

Os autores da área divergem significativamente sobre os efeitos desses avanços institucionais terem levado a uma comunidade de segurança na região sul-americana como um todo. O que há em comum a todos eles é o reconhecimento de que, junto com o final da Guerra Fria, com a *chamada terceira onda de democratização*<sup>79</sup>, bem como a progressiva solução de disputas lindeiras regionais, as rivalidades no continente teriam diminuído de forma significativa. De fato, um dos consensos entre os autores da literatura é sobre a existência de uma Paz Negativa na região, desde a guerra entre Equador e Peru de 1941<sup>80</sup>. Com o final da Guerra Fria, esta paz negativa perdura, sendo acompanhada do declínio das disputas e animosidades entre os estados sul-americanos, com exceção do ressurgimento, em baixa intensidade, das animosidades entre esses dois países no início da década de 1990. Como coloca Federico Merke, ao contrário da clássica pergunta da política internacional que questiona o *por quê* da existência de guerras entre os estados soberanos no “ocidente”, na América Latina o que se

<sup>78</sup> Segundo parte significativa dos autores da literatura, como Kacowicz, Hurrell e Domínguez, o Cone Sul já seria uma comunidade de segurança. A Região Andina apresenta maior potencial de instabilidade política, tanto do ponto de vista interno, como do ponto de vista internacional (TULCHIN e MANAUT & DIAMINT, 2009).

<sup>79</sup> Junto com o início das democratizações europeias no século XIX, e a grande democratização do pós-Segunda Guerra Mundial no século XX, haveria, segundo Samuel Huntington, uma terceira onda de Democratização experimentada por parte significativa do sistema internacional, do antigo bloco oriental, e da América Latina, no período do pós-Guerra Fria (HUNTINGTOON, 1997).

<sup>80</sup> As guerras interestatais ocorridas no século XX na América do Sul são: Bolívia e Paraguai, 1931/32 (Guerra do Chaco); Peru e Colômbia, 1932 (Guerra de Letícia); Peru e Equador, 1939-41, 1981, 1995; Argentina e Grã-Bretanha, 1982 (Guerra das Malvinas/Falklands). Sendo que os dois últimos embates entre Peru e Equador não tiveram baixas suficientes para entrar nas estatísticas de um conflito interestatal e a guerra entre a Argentina e Grã-Bretanha não se deu entre estados da América do Sul, mas sim com uma potência extra-regional (HURRELL, 2000: p. 261).

deve indagar é exatamente o oposto, o “por quê” da ausência de guerras entre os estados da região (MERKE, 2011: p. 9).

Há, portanto, consenso entre os autores da área sobre a ausência de conflitos interestatais na América do Sul desde ao menos a segunda metade do século XX. É consensual também que no pós-Guerra Fria as rivalidades diminuíram na região. *Mas até que ponto?* Outra característica em comum da maioria das publicações na área é que elas se proliferaram na segunda metade da década de 1990, ou no início do século XXI. Por isso, a grande maioria dos autores não teve tempo hábil para refletir e incluir em suas análises as recentes inovações do multilateralismo regional ocorridas no início deste século. Isso significa que recentes, mas imprescindíveis avanços institucionais, como a criação da UNASUL, que se define por ser um *fórum* permanente com um arcabouço jurídico caracterizado pela solução pacífica de controvérsias pela defesa da democracia e da cooperação continental sul-americana, ainda não foi explorado com a devida atenção por parte significativa dos autores que formam a discussão da literatura da área<sup>81</sup>.

As divergências entre estes autores encontram-se em dois aspectos e são elas que delineiam as divisões entre estes analistas: em primeiro lugar, quais seriam as instituições que vigoram na América do Sul contemporânea? Não somente as instituições internacionais westfalianas clássicas, como a *guerra*, as *alianças*, as *grandes potências*, o *direito internacional* e a *diplomacia* teriam sofrido significativas transformações no período em análise. Também instituições domésticas, como a *democracia* e a *força dos estados*<sup>82</sup> (HOLSTI, 1996) devem

<sup>81</sup> Os autores trabalham com um escopo temporal que vai até a fim da década de 1990, pois a maioria deles, como Kacowicz (2001), Holsti (2004) e Merke (2011) escrevem no início do século XXI. Isso significa que eles consideram avanços multilaterais como a criação do MERCOSUL e do Pacto Andino, mas não tiveram tempo metodologicamente apropriado para refletir sobre os efeitos da UNASUL na paz regional. Embora recente, essa organização multilateral abrange toda a América do Sul sob os mesmos princípios de democracia, segurança cooperativa e solução pacífica de controvérsias.

<sup>82</sup> Holsti traz para o debate a questão da *força dos estados* por esta ser central a sua tese sobre as guerras contemporâneas. Segundo ele, a guerra depois de 1945 não possui mais um perfil interestatal, que ele chama de clausewitziano. A Guerra Contemporânea se daria mais *dentro* dos estados e *sobre* os estados em vez de ser *entre* estados. Este tipo de guerra de origens domésticas ele denominou de *guerras do terceiro tipo*, ou também *guerra dos povos*, em referência ao seu elemento de legitimidade política. Por isso, para Holsti, a estabilidade das relações internacionais depende muito da qualidade da política doméstica. A força do estado, neste sentido, não se refere ao elemento bélico, mas sim à sua capacidade de manter a ordem interna, o que faz com que não ocorra transbordamento de instabilidade política para a esfera internacional (HOLSTI, 1996).



ser consideradas para se pensar a paz na região, visto que a literatura considera também a relevância dessas variáveis internas para a estabilidade da política internacional. Em segundo lugar, a pergunta que se coloca entre os especialistas da área, altamente relacionada à primeira, é: “qual seria a qualidade da paz sul-americana?”.

Considerando que a ausência de conflitos interestatais é um dado consensual entre os analistas sobre América do Sul, há que se considerar se existe apenas uma paz compreendida como ausência de guerra, ou se ela já se encontra de maneira social e politicamente mais consolidada na região. Isso pode ser aferido não apenas mediante a constatação do declínio dos gastos militares entre os países sul-americanos, mas também se medindo a intensidade da interdependência entre os estados deste subsistema internacional. Segundo o *transnacionalismo* de Deutsch, a constatação de uma maior estabilidade das relações internacionais, o aumento da confiança mútua entre os governos, a existência de um nível significativo de relações transnacionais e o incremento na interdependência entre os países de um sistema são essenciais para a formação de uma comunidade de segurança. Na visão deste autor, inclui-se também o aumento das *transações* e da *comunicação* entre os diferentes membros das sociedades nacionais e as elites de seus estados (DEUTSCH, 1957). Ao final do capítulo, visa-se a demonstrar o posicionamento defendido nesta tese sobre a literatura de segurança sul-americana e a qualidade da paz internacional na região.

### 3.2

#### A Literatura de Segurança Sobre América do Sul

Os autores mais relevantes na literatura de paz na América do Sul podem ser divididos em três grupos: no primeiro extremo encontram-se os mais céticos quanto a uma mudança pacífica na região, que percebem a sociedade internacional sul-americana como essencialmente *pluralista* e ainda não possuidora dos elementos de uma mudança pacífica nos termos estabelecidos por Deutsch e seus associados (MERKE, 2011); numa posição intermediária, há aqueles que entendem que a América do Sul consiste hoje numa região mais *cooperativa*, onde ocorreu uma importante mudança institucional de exclusão da *guerra* e das

*alianças* geopolíticas de suas relações internacionais. Esta seria uma marcante mudança institucional na região, no pós-Guerra Fria, no sentido de uma sociedade mais solidarista, o que, contudo, ainda não seria suficiente para caracterizar as relações internacionais do continente como dotadas de uma mudança pacífica estável (ver Hurrell, 2003). No extremo oposto, estão os autores mais otimistas quanto à consolidação desta paz, que percebem a América do Sul como uma região mais *solidarista* e próxima de uma CPS (KACOWICZ, 2004; HOLSTI, 1996; DOMÍNGUEZ, 2007; e TULCHIN, MANAUT & DIAMINT, 2006). Nenhum deles, à exceção dos últimos, defende que todo o continente já forma uma CPS consolidada.

### 3.2.1

#### A América do Sul como Sociedade Pluralista

No extremo *pluralista*, estão autores que pensam que seria difícil enquadrar todo o continente numa etapa solidarista, além de Westifália. Conforme a interpretação de Federico Merke, mesmo após a consolidação de valores liberais como *direitos humanos, democracia e economia de mercado* na América do Sul, não se pode afirmar que já haja uma comunidade de segurança na região. O fato de existirem ainda frequentes intervenções na América do Sul, mesmo que multilaterais, juntamente com a constante presença do governo americano (especialmente no Caribe), o nacionalismo, o estatismo e a presença de soberanias frágeis contribuem para que estágio solidarista ainda não tenha sido alcançado, segundo ele. Neste ponto, ele diverge dos demais autores da área, visto que, especificamente no Cone Sul, no recente período da última década do século XX e primeira década do século XXI, a grande maioria dos analistas já entende que parece haver características muito mais próximas de uma *comunidade de segurança* do que de um *dilema de segurança* (KACOWICZ, 1994, HOLSTI, 2004, DOMÍNGUEZ, 2007).

O foco de Merke é analisar as instituições primárias da sociedade internacional latino americana, como diz o título de seu principal artigo na área, *The Primary Institutions of the Latin American International Society*, mas com ênfase particular na América do Sul. Assim como o restante dos autores da literatura da área, ele reconhece que se observa na região ao menos uma paz do

tipo negativa desde julho de 1941, quando o Peru entrou em guerra com o Equador acerca de uma disputa territorial sobre uma região de oitenta mil milhas quadradas ao norte do Rio Marañón (MERKE, 2011: p. 9; KACOWICZ, 1994: p. 77). Merke exclui das estatísticas de guerra sul-americana, como também fazem alguns autores da área, as escaramuças resultantes do ressurgimento deste conflito entre Equador e Peru, em 1995, argumentando que este último não deve ser considerado nas estatísticas da guerra regional, pois não alcançou as 1000 baixas anuais que segundo a organização não-governamental *Correlates of War* são necessárias para caracterizar um conflito como guerra<sup>83</sup> (MERKE, 2011: p. 3, nota de rodapé 4).

A principal mudança experimentada pelos membros da sociedade internacional sul-americana é, portanto, reconhecida por este autor: *declínio da guerra como instituição da sociedade internacional*. Assim, ainda que no espectro pluralista da literatura, Merke já observa uma importante mudança que, se não é condição suficiente para se ter uma comunidade de segurança regional, ao menos é necessária para que esta forma de associação perdure. Se Merke, porém, considera a América do Sul como uma região livre de guerras interestatais, o que ele observa nesta sociedade internacional que o impede de caracterizá-la como uma CPS ou, ao menos, como uma região de paz estável?

Para este autor, a despeito da estabilidade interestatal sul-americana, os analistas internacionais devem também considerar, segundo a terminologia da mesma Escola Inglesa, não apenas as condições entre estados para avaliar a qualidade da paz regional, mas também o perfil da sociedade transnacional. Segundo Merke, a América Latina em geral, e a América do Sul, em particular, são acometidas fortemente por elementos que ele denominou de “o lado escuro da sociedade mundial” (Ibidem). Este lado seria composto por atores transnacionais que, atuando na ilegalidade, comprometem a qualidade da segurança na região. São dois os elementos deste lado da sociedade mundial que fazem com que Merke considere a América do Sul como apenas uma zona de paz negativa: a *violência*

---

<sup>83</sup> Nem todos os autores operam o mesmo critério de exclusão do conflito entre Equador e Peru, segundo o padrão de 1000 baixa ligadas à batalha sugerido pelo *Correlates of War*. Herz e Nogueira, como será visto no estudo de caso sobre a rivalidade entre esses dois países, entendem que este conflito, a despeito da quantidade reduzida de baixas vinculadas a batalha, afetou sim a qualidade da anarquia internacional sul-americana (HERZ & NOGUEIRA, 2002).

*social*, que inclui organizações criminosas, guerrilhas e violência entre jovens, e o *mercado de drogas* (Ibidem: p. 15).

Segundo os dados de 2004 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apresentados por este autor (Ibidem: p 15), a taxa de homicídios na América Latina atingiu um nível de 25.1 por cada 100.000 habitantes. Este é simplesmente o maior nível do planeta e três vezes maior do que a média mundial. Ademais, segundo ele, através da última década, a violência tem sido a principal causa morte de jovens latino-americanos entre quinze e quarenta e quatro anos de idade. Baixos índices de desenvolvimento, distribuição desigual da riqueza nos países da região, combinada com a atuação de organizações de tráfico de drogas são tidos como a principal causa desse panorama social altamente instável e que impediria, segundo ele, a consolidação de uma efetiva comunidade de segurança na região latino-americana.

Em segundo lugar, como mencionado, está o mercado de drogas e suas consequências para as sociedades latino-americanas. Juntamente com o tráfico de armas convencionais e de pessoas, que também assolam a região, o mercado de drogas é um dos comércios ilegais mais lucrativos do mundo e tem um de seus principais núcleos produtivos a América do Sul, particularmente a região andina. Como comércio, o tráfico de drogas, especialmente os derivados da folha de coca, prolifera-se facilmente na região em função de sua proximidade com o maior mercado consumidor de drogas do mundo, a sociedade norte-americana, combinado com as condições naturais mais propícias à produção e oferta desses entorpecentes (GRIFFITH, 1998). De acordo com os dados apresentados por Merke provenientes do *Relatório Mundial de Drogas de 2006*, 90% da produção de folha de coca e cocaína do mundo encontra-se na região Andina, particularmente na Bolívia, na Colômbia e no Peru<sup>84</sup>. Os cartéis de droga mexicanos controlam aproximadamente 70% da droga que entra no mercado norte-americano.

O problema da droga não afeta as sociedades somente pelo seu consumo. Por se tratar de um negócio ilegal, seus empreendedores precisam se proteger dos agentes públicos, demandando assim, dinheiro, armas e mão-de-obra. Todo o

---

<sup>84</sup> Hoje a Colômbia ultrapassou a Bolívia e o Peru como maior produtor mundial de coca (Ver TULCHIN, MANAUT, e DININT, 2009).

tecido social da região torna-se, deste modo, comprometido, com a proliferação do tráfico de armas, majoritariamente oriundo dos Estados Unidos, juntamente com a corrupção de agentes públicos e privados, a lavagem de dinheiro e a potencial ligação que se pode estabelecer entre essas organizações paraestatais e grupos terroristas de atuação global.

Nos pontos positivos para a paz sul-americana, Merke ressalta, por um lado, o já mencionado declínio da guerra e das alianças geopolíticas como instituições internacionais dentro da região e, por outro lado, a forte influência que a diplomacia<sup>85</sup> e o direito internacional exercem sobre a paz regional. A solidez proporcionada pelo grande peso dessas duas importantes instituições estabilizadoras da sociedade internacional foi denominada por Merke de “cinturão de direito internacional e diplomacia” proveniente da herança latina e católica das antigas elites coloniais, tradicionalmente detentoras de sólida formação acadêmica e jurídica (MERKE, 2011; KACOWICZ, 2004).

Ademais, no plano doméstico, o fato de a sociedade inter-humana na região não apresentar forças centrífugas nacionalistas contribui sobremaneira para a paz no subsistema e faz com que este se destaque politicamente do resto do planeta. Este último fenômeno é bastante comum em outras regiões do mundo, como Leste Europeu, África etc. e é um dos principais fatores que contribuem para o comprometimento da estabilidade internacional no mundo. O Estado na América Latina apresenta alguns problemas com relação ao nível de desenvolvimento, mas não demonstra o grau de comprometimento dos chamados *estados falidos*<sup>86</sup>, com frequência encontrados na África subsaariana. Sobre a sociedade internacional latino-americana contemporânea, o próprio Merke afirma que:

“A sociedade inter-humana não apresenta demandas nacionalistas centrífugas. A sociedade transnacional cercou os estados que não estão aptos para encontrar sua habilidade de seguir a lei e, portanto, atualmente, a segurança humana é mais urgente que a segurança nacional. Neste contexto, é

<sup>85</sup> Dentre o papel especial da diplomacia na sociedade internacional latino-americana, a literatura destaca o importante papel exercido pela chamada diplomacia presidencial na região. Esta se caracteriza pela condução das negociações diplomáticas pelos chefes de governo regionais, o que confere maior peso às negociações bilaterais e multilaterais. Merke enxerga a origem desta instituição na ideia de bolivariana de uma república hispânica (MERKE, 2011).

<sup>86</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre a falência dos estados ver o livro de Robert Rotberg *When States Fail: causes and Consequences*, particularmente o capítulo 1 (2003).

compreensível que ninguém pense seriamente em ir à guerra. Entretanto, dado a persistência de contendas militarizadas, dilemas de segurança, guerrilhas e crime organizado, nós não estamos aptos ainda a falar em uma comunidade de segurança” (MERKE, 2011: p. 16 – tradução livre).<sup>87</sup>

Por tudo isso, para Merke, ainda é bastante prematuro falar de uma governança regional pós-Westfaliana, de valores solidaristas, apesar dos avanços normativos da década de 1990. Ele reconhece o aumento da convergência normativa na área de democracia, direitos humanos e livre comércio. Paradoxalmente, entretanto, este movimento não levou a uma paz estável na América Latina. O motivo está nos graves problemas sociais presentes basicamente no nível transnacional, que comprometem seriamente a qualidade de vida e a segurança na região (Ibidem).

### 3.2.2

#### Uma Visão Cooperativa da Região Sul-Americana

Na *posição intermediária* cooperativa encontra-se Andrew Hurrell, o qual, utilizando o quadro teórico da Escola Inglesa que considera quatro tipos de sociedade interestatal, a Política de Poder, a Coexistência, a Cooperação e a Convergência, entende que a América do Sul já superou um tipo de sociedade baseada nas puras normas de coexistência. Ela não adquiriu, todavia, um nível de convergência política plena, embora ele reconheça que a liberalização política e econômica experimentada pelo continente na década de 1990 tenha proporcionado importante impulso neste sentido. Hurrell entende que a América do Sul é uma sociedade internacional um pouco além da clássica pluralista, classificando-a como uma sociedade internacional *cooperativa* (2000).

Hurrell considera que as perspectivas teóricas tradicionais da ciência política e das relações internacionais, o realismo, o liberalismo e o marxismo, não estão aptas para explicar a escassez de guerras na América do Sul e, principalmente, a recente aproximação entre Brasil e Argentina do final dos anos

<sup>87</sup> “*Inter-human society does not present centrifugal national demands. Transnational society has put states which are not able to find their ability to follow laws at deadlock and, therefore, nowadays, human security is more urgent than national security. In this context, it is comprehensible that nobody thinks seriously about going to war. Nevertheless, given the persistence of militarized disputes, security dilemmas, guerrillas and organized crimes, we are as yet unable to speak of a security community.*”

1980, a qual consiste no epicentro da pacificação do continente. Para ele, o fenômeno da ausência de guerra e a mudança de um período de rivalidade, na Guerra Fria, para uma época de cooperação, no Pós-Guerra Fria, não pode ser explicado nem pelo realismo nem pelo liberalismo, e menos ainda pelo marxismo, visto que uma explicação satisfatória não pode ser obtida considerando apenas fatores materiais nas interações entre os estados da região. Os realistas falham em explicar a paz regional, pois consideram principalmente o papel da guerra e de alianças geopolíticas, assim como a ausência de interdependência plena entre os estados da América do Sul. Entretanto, o que se observa a partir da década de 1990 é exatamente o oposto disso. A guerra e as alianças são instituições que não possuem mais relevância nas relações internacionais sul-americanas e a interdependência só tem se intensificado com a abertura política e o fim da Guerra Fria (HURRELL, 2000).

Os Liberais fracassam em sua explicação por focarem apenas na paz democrática e no institucionalismo. Segundo Hurrell, com razão, o conceito de CPS envolve um elemento subjetivo da indisposição para o uso da força entre os estados, e não apenas uma paz negativa. Assim, necessariamente é preciso ultrapassar o modelo positivista de análise recorrendo-se a explicações de caráter interpretativo. A paz democrática e a teoria dos regimes não explicam as mudanças nas percepções intersubjetivas, o que só pode ser feito, para Hurrell, segundo um modelo teórico mais cognitivista, baseado na transformação das identidades e na possibilidade de aprendizado entre os atores do sistema. Já os marxistas, que veem as relações internacionais basicamente como reflexo do desenvolvimento do capitalismo mundial, focam especialmente em fatores estruturais e econômicos, considerando as questões de segurança sempre como uma função do ciclo econômico dominante, não abrindo espaço, porém, para se perceber as mudanças ideacionais e cognitivas entre os atores da subregião (Ibidem).

Hurrell destaca que a distensão em três áreas de discórdia entre Brasil e Argentina contribuiu para a ascensão da paz regional: primeiro, relativamente à influência sobre os estados tampões de Bolívia e de Paraguai; segundo, relativamente às disputas sobre os recursos hidrelétricos do Rio Paraná, arrefecida pela assinatura do Acordo Itaipu-Corpus de 1979; em terceiro, a rivalidade

tradicional entre Brasil e Argentina, que nos anos 1970 adquirira contornos de uma corrida nuclear. Esta se transformou positivamente com o declínio da ditadura nos dois países, que possibilitou o crescimento da confiança mútua entre eles, representada por acordos de cooperação na área nuclear (HURRELL, 2000).

O surgimento de governos civis na região foi essencial para a paz regional segundo Hurrell. A antiga rivalidade entre Brasil e Argentina da Guerra Fria era intensificada pela interpretação recíproca segundo o prisma belicista de concepções teóricas geopolíticas fomentadas pelos governos ditatoriais desses dois países, inspirados na famosa *doutrina da segurança nacional*. Essa era compreendida como um conjunto de ideias que colocava a segurança do estado militar acima dos direitos individuais de seus cidadãos, ao longo do período de fechamento democrático experimentado pela maioria dos países da região, na segunda metade da Guerra Fria. O mesmo se pode observar com relação às disputas territoriais em torno do *Canal de Beagle*, entre Chile e Argentina. O fim da ditadura neste país foi acompanhado imediatamente pelo reconhecimento argentino da arbitragem papal favorável ao Chile, mediante seu novo governo democrático argentino. A distensão desses pontos de atrito contribuiu para o surgimento de um novo padrão de relacionamento bilateral entre Brasil Argentina na área de segurança, consolidando o epicentro de uma futura CPS na região do Cone Sul e seu entorno.

O que aproxima recentemente esta região do perfil de uma CPS, para Hurrell, são especialmente dois fatores: em primeiro lugar, o surgimento no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 de uma convergência normativa em torno de valores liberais, como a *democracia*, os *direitos humanos* e o *controle civil das forças armadas*; em segundo lugar, o aumento da *interdependência econômica* e das *transações sociais* entre os membros dos diferentes estados da região (Ibidem). Hurrell aponta que estes são um dos principais requisitos para a formação de uma CPS segundo Deutsch, além da mesma origem histórica e relativa homogeneidade cultural entre os países da América Latina, especialmente entre os de língua espanhola. O autor também ressalta que é um indicador extremamente positivo do sentido de uma comunidade de segurança o fato de que, na mesma década de 1990, juntamente com a ascensão de governos democráticos na região, os países sul-americanos ratificaram o Tratado de Tlatelolco de 1967,



fazendo com que este passasse a vigorar juridicamente na região. Com a ratificação deste tratado, a América Latina passou a ser a primeira Zona Livre de Armas Nucleares povoada do planeta<sup>88</sup>. E com a ratificação do Acordo de Mendonza, o Cone Sul passou a estender esta exclusão também às armas químicas e biológicas, excluindo da região todas as chamadas Armas de Destruição em Massa<sup>89</sup> (Ibidem: p. 246).

Em relação à dimensão interna das instituições políticas regionais, Hurrell destaca um fator curioso. Segundo ele, pelo fato de a *força*<sup>90</sup> dos estados latino-americanos encontrar-se numa posição intermediária, nem tão poderosos, mas tampouco tão frágeis militarmente, isso acaba por contribuir para a estabilidade internacional na região. Se os estados da região fossem demasiado fortes, poderia haver disputas pela hegemonia ou maior tentação para a conquista territorial, ao passo que se estes estados fossem muito fracos, a instabilidade interna poderia transbordar para a dimensão internacional. Segundo Hurrell, é exatamente pelos estados da América Latina se encontrarem nesta *via media* em termos de capacidade militar que a região alcançou um nível excepcionalmente pacífico comparados com as demais regiões planeta (Ibidem: p. 239).

Os fatores negativos são basicamente semelhantes aos mencionados por Merke e são também destacados pelos demais autores da literatura de segurança na América do Sul: a instabilidade política doméstica a níveis ainda alarmantes junto com a violência social. A essa lista de aspectos que enfraquecem a solidez de uma CPS na região, Hurrell acrescenta também recentes fricções no âmbito bilateral, como as novas rodadas do conflito Peru e Equador de 1981 e 1995<sup>91</sup>, que, se por um lado, sua baixa intensidade não chega a configurar uma guerra interestatal, por outro lado, sua própria existência já revela uma baixa qualidade da paz na região.

<sup>88</sup> A primeira Zona Livre de Armas Nucleares do Planeta, embora não povoada, foi a Antártida (TULLIU & SCHMALBERGER, 2003: ver capítulo 6)

<sup>89</sup> É importante destacar que nem a comunidade do Atlântico Norte, tida por Deutsch e seus associados como o exemplo paradigmático de CPS, chegou ao ponto de oficial e efetivamente banir as armas de destruição em massa de sua região, com ocorreu na América Latina a partir da década de 1990.

<sup>90</sup> A acepção de *força*, como usada por Hurrell, é diferente daquela utilizada por Holsti. Hurrell considera, aqui, a força no sentido material clássico (HURRELL, 2004), ao passo que Holsti se refere à estabilidade interna dos estados.

<sup>91</sup> Ora solucionado pelos mediadores Brasil, Argentina e EUA mediante o Protocolo do Rio do mesmo ano (DOMÍNGUEZ, 2007).

Ademais, as animosidades entre Colômbia e Venezuela, principalmente depois que aquela optou por uma maior aproximação com os EUA, país com o qual o governo venezuelano rivaliza com frequência, demonstram que não se está tão próximo assim de uma comunidade regional marcada pela harmonia internacional e a impossibilidade da guerra, especialmente na sub-região andina. Hurrell considera assim, que a ordem sul-americana já superou a tradicional rivalidade da Guerra Fria, atingindo o estágio de uma ordem cooperativa iniciada com a abertura política do final da década de 1980, e a abertura econômica impulsionada na primeira metade da década de 1990. Disso veio a resultar o estabelecimento de uma comunidade de segurança frouxa no entorno do MERCOSUL (Ibidem). Nas palavras do próprio autor:

Sobretudo, então, houve um movimento sustentável de uma lógica da anarquia para uma lógica da comunidade, ao ponto de que pode se dizer que uma comunidade de segurança do tipo frouxa existe ao redor do MERCOSUL. Entretanto, contra isto, a linguagem duetschiana do “sentimento de grupo” e da mútua lealdade arrisca a superestimar a força e a densidade da cooperação, e os limites da ideia de uma comunidade de segurança devem ser reconhecidos (Ibidem: p.254; tradução livre)<sup>92</sup>.

### 3.2.3

#### **A América do Sul como Sociedade Solidarista: o Surgimento de uma Comunidade de Segurança na Subregião**

Autores da vertente mais *solidarista*, como Kalevi Holsti, Arie Kacowicz e Jorge Domínguez entendem que a sociedade internacional sul-americana já se encaminha para uma comunidade de segurança. No sentido próprio cunhado por Karl Deutsch na década de 1950, onde há *integração efetiva, convergência de normas, resolução pacífica de disputas, real certeza de não uso da força para solucionar conflitos entre seus membros* (DEUTSCH, 1957), esse grupo de autores entende que se pode seguramente considerar a existência de uma CPS no Cone Sul, que estaria se expandindo desta subregião para todo o continente sul-americano.

<sup>92</sup> “Overall, then, there has been a sustained move away from the logic of anarchy and towards the logic of community, to the extent that a loosely-knit security community can be said to exist around the MERCOSUR. Yet, against this, the Deutschian language of “we feeling” and mutual loyalty risks overstating the strength and density of cooperation, and the limits to the idea of security community have to be acknowledge”.

Em *The State, War, and the State of War*, Kalevi Holsti parte da tese central de que os conflitos contemporâneos não ocorrem mais entre estados, porém sim *nos* estados ou *sobre* os estados. Para captar esta transformação no perfil dos conflitos contemporâneos, Holsti identifica três tipos de guerras na história do sistema internacional contemporâneo: as *institucionalizadas*, as *guerras totais* e as *guerras do terceiro tipo*. As primeiras, que têm sua era no século XVIII, sob a influência dos ideais iluministas, caracterizavam-se pela consolidação de “normas de guerra” (ainda informais), pelo estabelecimento do serviço militar, pela regra básica da distinção entre militares e civis e por pretensões limitadas quanto aos objetivos específicos a serem alcançados pelos estadistas. As segundas são chamadas também de *clauswitzianas*, tendo o começo de sua era com as guerras napoleônicas, sendo seu traço distintivo o fato de que a partir de então a guerra não era mais um empreendimento restrito a profissionais especializados, servindo a governantes com propósitos bem delineados. A guerra de então passava a ser um empreendimento de vastas proporções que envolvia diferentes setores da sociedade nacional. A manipulação simbólica das identidades permitia agora o ódio generalizado ao inimigo, de forma que o objetivo principal passava a ser sua completa aniquilação (HOLSTI, 1996: pp. 32-3). Por fim, as guerras de terceiro tipo, também chamadas por ele de *guerra dos povos*, tem início após a Segunda Guerra Mundial. Sob grande influência dos movimentos de libertação nacional do período colonial, e a consolidação dos estados na etapa pós-colonial, esses conflitos se caracterizam por um embate que não mais envolve estados unificados com exércitos estabelecidos, mas sim facções políticas setoriais e entidades paraestatais que visavam a uma forma de inclusão ou independência política (Ibidem: p.40).

Se, para Holsti, a tônica da guerra contemporânea se dá na esfera interna dos estados territoriais, este autor traz então para o debate das novas guerras a interação de elementos institucionais da esfera doméstica com as dinâmicas da política internacional. Holsti considera que a *força dos estados*, compreendida como a solidez de suas instituições, é uma variável chave para a estabilidade de um sistema ou subsistema internacional. Uma série de fatores contribuem para isso, todos vinculados ao ineditismo da guerra contemporânea: a violação dos direitos humanos decorrente de uma guerra civil pode gerar pressões para uma

intervenção humanitária; a liderança de uma determinada facção num estado periférico, que pode ser considerado *estado pária*<sup>93</sup>, pode contribuir para intensificação de novas ameaças, como terrorismo, tráfico de drogas e de armas, dentre outras; ou porque os próprios efeitos dos conflitos internos podem transbordar para estados vizinhos, internacionalizando uma crise política doméstica.

Holsti propõe um critério de classificação dos estados com base na sua legitimidade interna. Daí resulta um espectro em que, num extremo têm-se os estados fracos, dotados de baixa legitimidade vertical e horizontal, e no extremo oposto, os estados fortes, possuidores de ampla legitimidade em ambas as dimensões. Por legitimidade vertical Holsti entende a capacidade de um governo de estabelecer a autoridade sobre seus cidadãos mediante o monopólio do uso da força, ao passo que ele considera a legitimidade horizontal como a coesão da identidade comunitária dos indivíduos que compõe o estado (1996). Apesar disso, Holsti evita associar sua ideia de estados fortes à noção de estados modernos e democráticos. Para ele, os estados teoricamente podem obter ambas as formas de legitimidade por outros meios que não o das modernas democracias ocidentais. Isso abre espaço para que ele considere como estados fortes outras regimes políticos que, apesar de não adotarem a democracia como forma de governo, ainda assim são capazes de manter autoridade política e coesão social (Ibidem).

Holsti utiliza esta sua análise da estabilidade doméstica dos estados para inferir a estabilidade internacional do sistema ou dos diferentes subsistemas de estados. Para ele, contemporaneamente, do ponto vista empírico, não existem mais guerras institucionais nem guerras totais, ambas de natureza interestatal, embora as guerras de terceiro tipo possam ultrapassar o âmbito de um único estado. A partir do início da Guerra Fria, o que se passou a observar foi a proliferação dessas guerras do terceiro tipo, quase que exclusivamente na periferia do sistema internacional. Holsti constata o declínio da guerra interestatal no centro do sistema internacional, visto que a estabilidade internacional encontra-se

---

<sup>93</sup> Na já mencionada literatura sobre tipos de estados, estados párias, do original em inglês *rough states*, são considerados aqueles marginais quanto às normas da ordem internacional contemporânea, como adoção da democracia e não-proliferação de armas nucleares. Esta expressão aparece já no governo Clinton, mas ganha força com o Governo George W. Bush e sua declarada *guerra ao terror*, expressa no *National Security Strategy* de 2002 (ver TULCHIN, MANUAT e DIAMINT, 2007).

fortemente associada à força interna dos estados. Para ele, onde há estados fortes não há guerras, e, onde há guerras, há estados fracos (Ibidem, 2004).

Este autor considera a América do Sul, portanto, uma grande *anomalia* a esta sua regra geral de que a paz contemporânea depende da força dos estados que compõem o sistema internacional. Isso porque este continente vivenciou uma paz negativa ao longo da Guerra Fria, ainda que permeado por uma série de condições de uma estabilidade política doméstica bastante frágil. Ele observa que, mesmo com estados em desenvolvimento, com parte significativa de seus povos em situação de pobreza, considerável violência social e forte intromissão das forças armadas restringindo as liberdades fundamentais, a América do Sul foi uma sociedade regional que, através do período bipolar, apresentou dados significativos em termos de paz internacional (Ibidem: capítulo 8). Como ressaltado, nenhuma guerra relevante ocorreu na região desde o enfrentamento entre Equador e Peru de 1941.

Holsti supõe que esta exceção que a América do Sul representa à sua regra, que vincula a força dos estados à estabilidade internacional, pode ser explicada por uma série de fatores institucionais peculiares da cultura política regional. Para ele, como para outros autores da literatura, a forte tradição jurídica, diplomática e de solução pacífica de controvérsias, frequentemente pela mediação e arbitragem internacional, foram os elementos que vieram a possibilitar esta incomum paz sul-americana, a despeito da existência de estados relativamente fracos na região até ao menos o final da Guerra Fria. A este fenômeno de influência das normas pacificadoras da sociedade internacional, como direito e diplomacia, Kalevi Holsti denominou de uma “Cultura Diplomática Latino-Americana” própria da região, em virtude da herança legalista de suas antigas elites coloniais espanholas (HOLSTI, 1996; e KACOWICZ, 2005: p. 10).

Holsti considera, entretanto, que este panorama se transforma com o fim das ditaduras na região e as mudanças regionais que favoreceram o liberalismo, tanto em sua esfera *política* como *econômica*. Em convergência com Hurrell, Holsti destaca que os mais importantes eventos que sinalizaram para a superação das rivalidades na América do Sul foram: a assinatura do Tratado de Itaipu, que regulamentou a exploração do Rio Paraná; a reaproximação Brasil-Argentina; a arbitragem da Questão do Canal de Beagle pelo papa João Paulo II; e a derrota da

Argentina na Guerra das Malvinas, que favoreceu o ocaso de sua ditadura contribuindo para o início de uma nova etapa nas relações regionais marcadas pelo controle civil das forças armadas e uma preocupação com a reputação internacional dos estados. A difusão da democracia na América do Sul, acompanhada de um esforço diplomático deliberado de promoção de uma economia regional mais integrada, contribuíram para uma mudança na qualidade da paz sul-americana. Ademais, a adesão de Brasil, Argentina e Chile ao tratado de Tlatelolco, que criou uma zona livre de armas nucleares na América Latina, em geral, e na América do Sul, em particular, enfatizou a segurança cooperativa no continente deslocando as relações internacionais da região para uma posição mais próxima de uma CPS (HOLSTI, 1996). Para Holsti, a América do Sul não forma ainda uma comunidade de segurança, mas caminha de uma situação que ele chama de *no-war zone* para uma zona de paz<sup>94</sup> (Ibidem: p. 175).

Seguindo a perspectiva de Holsti de que a paz está ligada à presença de estados fortes, este autor destaca que os esforços desenvolvimentistas dos estados latino-americanos, combinados com a proliferação da forma democrática que legitima os governos frente as suas populações, favoreceram um recente fortalecimento dos estados na região, o que contribui para a consolidação de uma paz qualitativamente mais estável no continente. Isso possibilitaria a superação de uma paz simplesmente negativa para uma paz mais sólida que, segundo Holsti, mais recentemente, está se encaminhando para uma CPS no Cone Sul da região sul-americana. Nas palavras do próprio autor:

A tendência geral das últimas duas décadas do milênio – com a Colômbia como uma provável exceção – está na direção de estados cada vez mais fortes, aumentando a legitimidade vertical e horizontal dos governos, ampliando a sociedade civil, a liberalização econômica, dramáticos aumentos em contatos pessoais entre os líderes militares e políticos dos países e uma lenta, porém evidente redefinição das tarefas militares da proteção do território e da honra nacional para o provimento de serviços sociais. Com a continuação desses desenvolvimentos, a possibilidade de crises armadas diminui. A América do Sul parece estar se movendo de uma zona de guerra de negativa para uma zona de paz<sup>95</sup> (Ibidem: p. 179-180, tradução livre).

<sup>94</sup> Este autor considera como *no-war zone* uma região marcada apenas pela ausência de conflito armado, enquanto que uma *zona de paz* seria algo mais completo, marcada pela estabilidade internacional (1996, capítulo 1).

<sup>95</sup> “The overall trends of the last two decades of the millennium – with Colombia as probable exception, is in the direction of stronger states, increasing vertical and horizontal legitimacy for governments, broadening civil societies, economic liberalization, dramatic increases in personal contacts between the countries’ political and military leaders, and a slow but evident redefinition

Para Holsti, este otimismo só deve ser ponderado pelas ameaças que a fraqueza dos estados ainda pode gerar sobre a região. A principal fonte de instabilidade da América do Sul, dentro de sua tese, é que a transformação recente num sentido de um maior fortalecimento dos estados da região possa ser duvidosa. Neste sentido, uma série de baixas civis e a expulsão de milhões de refugiados poderia comprometer a paz internacional do continente. O caso colombiano, com mencionado por ele, seria o ponto mais frágil de toda esta estrutura regional (Ibidem: p. 182).

Arie Kacowicz possui dois livros relevantes que contribuem para a compreensão da paz sul-americana: *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective* (1994) e *The Impact of Norms in International Society: The Latin-American Experience, 1881-2001* (2005). No primeiro, o autor utiliza a clássica distinção entre *paz negativa*, *zona de paz* e *comunidade pluralista de segurança* para avaliar a qualidade da segurança internacional na região. No segundo, ele estuda, em uma perspectiva grociana e construtivista a influência das normas internacionais na formação da peculiar sociedade de estados latino-americana.

Seria repetitivo revisitar esses conceitos já apresentados por outros autores. O que há de distintivo na tese de Kacowicz é o fato de que ele identifica a existência de uma “Longa Paz Sul Americana”<sup>96</sup> e atribui a isso a uma série de fatores, não somente à existência de uma forte cultura legalista e conciliadora na região, mas também ao sucesso da consolidação dos estados nacionais depois de um primeiro momento pós-independência marcado por guerras de consolidação das fronteiras e das comunidades políticas independentes entre os países sul-americanos. É de especial relevância para existência desta paz regional não apenas a tradição de resolução pacífica de controvérsias (*convivência*), mas também o fato de que havia desde o início da sociedade internacional sul-americana o

---

*of military tasks from protection of territory and national honor to providing social services. As these developments continue, the prospects for armed crises recede. South America appears to be moving from a no-war zone toward a zone of peace.*

<sup>96</sup> Desde o fim da *Guerra do Pacífico* em 1893 entre Bolívia, Chile e Peru, a América do Sul tem sido uma região de paz negativa, com a exceção de duas guerras internacionais: a *Guerra do Chaco* de 1932-5 entre Bolívia e Paraguai, entre os estados que saíram derrotados das duas grandes guerras sul-americanas do século XIX, a *Guerra da Tríplice Aliança* e a *Guerra do Pacífico*; e a Guerra entre Equador e Peru de 1941.

princípio do *uti possidetis ita possideratum*<sup>97</sup>, que serviu como diretriz normativa para a demarcação das fronteiras pós-coloniais no continente. Isso contribui para um outro fator que Kacowicz ressalta como de extrema relevância para a estabilidade regional: a relativa satisfação territorial dos estados sul-americanos, com exceção hoje de Bolívia e Equador. Isso faz com que os estados da região tenham pouca motivações geopolíticas para promover guerras de caráter revisionista (KACOWICZ, 2005: p. 21).

Kacowicz reconhece que alguns elementos do realismo são oportunos para explicar esta paz sul-americana. Embora a balança de poder como instituição da sociedade internacional tenha declinado na região após a abertura política e o fim da Guerra Fria, pode-se dizer que, dentro dos fatores enfatizados pelos realistas, a assimetria de poder regional, tanto com relação à grande potência do norte, quanto referente à grande potência do sul, contribuem para a estabilidade regional. Em particular no caso do Brasil, Kacowicz reconhece sua hegemonia benigna na região, bem como a tradição do Itamaraty que, desde os tempos do Barrão do Rio Branco, promove o estabelecimento das fronteiras pela via legal, com o estímulo a resolução de disputas pela via da concertação política (Ibidem).

Como os demais autores da literatura mais próximos do solidarismo dentro do espectro das sociedades internacionais, Kacowicz também ressalta a relevância da liberalização política e econômica do continente e a importância, para a sua estabilidade internacional, do estabelecimento de blocos regionais como o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN). Estes organismos não apenas foram relevantes para promover um aumento da comunicação e das interações transnacionais entre os estados sul-americanos, mas também estabeleceram uma consolidação de normas internacionais cristalizadas em seus documentos jurídicos, assim como estabeleceram fórum de debate e entidades institucionais que podem agir como parte mediadora de controvérsias regionais. Segundo o próprio Kacowicz:

Com a difusão da democracia na região depois do fim dos anos 1970, os países sul-americanos – especialmente aqueles do Cone Sul – têm se movido na direção de uma paz estável, intensificando sua interdependência econômica e aumentando sua integração política e econômica. No caso dos relacionamentos entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e mesmo o Chile, a eclosão de uma guerra

---

<sup>97</sup> Aquele que possui deve continuar possuindo.



internacional se tornou improvável, se não impossível. Ademais, com a resolução de disputas pendentes entre Argentina e Chile (o Canal de Beagle), e o final de uma duradoura rivalidade entre Argentina e Brasil, todos os países dessa sub-região se tornaram satisfeitos com o *status quo* territorial, com exceções de Bolívia e Equador<sup>98</sup> (KACOWICZ, 1994: p. 117 – tradução livre).

É importante ressaltar que este movimento de uma zona de paz negativa para uma zona de paz estável não se dá de forma homogênea em toda a América do Sul, como se pode observar das exposições da maioria dos autores da literatura. De fato, o surgimento de uma CPS na região tem como epicentro a região Platina. A superação da histórica rivalidade entre Argentina e Brasil, e de contendas territoriais entre Argentina e Chile, todas elas fortemente vinculadas à abertura política vivenciada na região no início dos anos 1980, encabeçaram a integração sul-americana. E pode-se dizer que a qualidade da paz no Cone Sul é ainda mais sólida do que no resto da região. Segundo Kacowicz:

No caso sul-americano nós temos testemunhado uma interessante transição de uma paz negativa para uma zona de paz estável, *e mesmo de uma paz estável para uma incipiente comunidade pluralista de segurança entre os membros do MERCOSUL (a ênfase é minha)*. Em termos de regimes políticos e tipos de estado, todas as possíveis variações têm sido representadas na história diplomática desta região<sup>99</sup> (Ibidem: pp. 123-4 – tradução livre).

Jorge Domínguez é um analista que compartilha desta ideia de que a região se encaminha para uma comunidade pluralista de segurança, tendo como estados líderes deste projeto os países do sul da América do Sul onde já se teria consolidado uma CPS. São dois os principais pontos do argumento de Domínguez: em primeiro lugar, ele também reconhece que a região (como sociedade internacional subregional) possui instituições internacionais que lhe são peculiares. Dentre estas se destacam a *diplomacia*, o *direito internacional*

<sup>98</sup> “With the spread of democracy in the region after the late 1970s, the South American countries – especially those in Southern Cone – have been moving in the direction of stable peace, enhancing their economic interdependence and economic and political integration. In the case, of the relationships among Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay and even Chile, the outbreak of an international war has become unlikely, if not impossible. Moreover, with the resolution of pending disputes between Argentina and Chile (the Beagle Channel) and the end of the enduring rivalry between Brazil and Argentina, all the countries of this subregion have become satisfied with their territorial status quo, with the exceptions of Bolivia and Ecuador.”

<sup>99</sup> “in the South American case we have witnessed an interesting transition from negative peace to stable peace, and even from stable peace to an incipient pluralistic security community among the MERCOSUR member states. In terms of political regimes and types of states, all of the possible variations have been represented in the diplomatic history of the region.”

*interamericano, o princípio da não-intervenção e a solução pacífica de conflitos.* Basicamente há um consenso na literatura de que estas sejam as principais instituições da região sul-americana. O diferencial do argumento de Domínguez é que existe além delas, uma “prática de informalidade”<sup>100</sup> quanto ao cumprimento das normas internacionais. Isso geraria uma maior flexibilidade no trato da política internacional cotidiana, ao mesmo tempo em que faria com que as expectativas de cumprimento de uma norma não fossem totalmente seguras.

Em segundo lugar, Domínguez destaca, como tantos outros, que, com a abertura política ocorrida entre os países centrais da América do Sul em meados da década de 1980, ocorreu uma consolidação progressiva da democracia como norma internacional. Não apenas as instituições internacionais devem ser democráticas, mas, sobretudo, o regime político a ser adotado domesticamente pelos países da região deve sê-lo. A adoção da democracia como norma internacional do Hemisfério Ocidental em geral, e da América Latina, em particular, teve um efeito transformador muito importante entre as tradicionais instituições subregionais. Se a democracia passa a ser desejável no continente, isso passou a significar que o regime político doméstico deixou de ser um assunto interno, e passou a ser uma questão também de direito internacional. O princípio da não-intervenção, uma das instituições mais sólidas e tradicionais da região, foi repensado do início da década de 1990, como será visto na parte empírica desta tese.

Outro ponto importante do argumento de Domínguez é que a América do Sul não é um continente homogêneo do ponto de vista da paz e das instituições internacionais. Uma paz da qualidade de uma CPS somente existe na região dos países que Domínguez denomina de “a parte sul da América do Sul”, que pode ser basicamente definida como o Cone Sul. Aí sim haveria os principais requisitos de uma CPS, como convergências de normas e integração transnacional a ponto de fazer com que não haja mais expectativa para solucionar os conflitos pela via da força. Nas palavras do próprio Domínguez:

O sistema de Equilíbrio de Poder da parte sul da América do Sul, fundado em 1860, terminou nos anos 1990, substituído por uma comunidade pluralista de segurança. Como originalmente explicado por Karl Deutsch, este é um conjunto de estados entre os quais ‘existe real segurança de que os membros da

---

<sup>100</sup> Do original em inglês *laxicity*.

comunidade não irão lutar fisicamente uns com os outros, mas irão solucionar suas querelas de outras formas. Dentro de tal comunidade existem expectativas confiáveis de uma mudança pacífica, com a força militar desaparecendo como um instrumento considerável de condução da política. A guerra não está simplesmente ausente. O demônio do objetivo da posse conflitiva foi exorcizado. As elites dos estados construíram novos interesses e identidades e internalizaram normas para banir a possibilidade da guerra numa subregião onde há não muito tempo atrás isso parecia possível<sup>101</sup> (DOMÍNGUEZ, 2007: pp.111-2, tradução livre).

### 3.3

#### Conclusão

Embora não haja, no início do século XXI, elementos para caracterizar toda a América Latina como uma Comunidade de Segurança, a América do Sul, após a Conferência de Brasília de 2000, pode ser considerada como um subsistema que se encontra caminhando para uma comunidade desta natureza. Como fica claro, porém, no argumento da maioria dos autores que percebem que a América do Sul está adquirindo um perfil de ordem internacional mais próximo do solidarista, é nítida a diferença entre a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria, quanto a integração transnacional, a consolidação das normas domésticas e internacionais e, conseqüentemente, a qualidade da paz na região sul-americana.

Por um lado, tem-se a região sul-americana como uma zona de paz negativa, algo objetivamente constatado pela simples ausência de guerra interestatal entre os países sul-americanos. Por outro lado, ao se refletir sobre a consistência desta paz, observa-se uma clivagem entre o Cone-Sul e a região Andina. O primeiro já é percebido por uma fração significativa dos autores da literatura (os solidaristas) como uma CPS no sentido deutschiano do termo, embora com as ressalvas conceituais de Barnett e Adler que nos permitem pensar uma maior variedade de CPS, como as rígidas e frouxas. O Cone Sul se enquadra nesta última categoria. Por outro lado, tem-se a Região Andina, com uma paz

---

<sup>101</sup> “The southern South American balance of international system, founded in the 1860s, ended in the 1990s, replaced by a pluralistic security community. As originally explained by Karl Deutsch, this is a set of states in which ‘there is real assurance that the members of the community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way’. Within such a community there are reliable expectations of peaceful change, with military force disappearing as an instrument of statecraft. War is not simply absent. The demon of conflictual possession goals has been exorcized. States elites constructed new interests and identities and internalized norms to ban the likelihood of war in a subregion where not so long ago it still seemed likely.”

internacional muito mais do tipo negativa do que estável, sendo duvidoso que seus países formem uma CPS madura no curto prazo.

Não apenas o tráfico de drogas tem uma presença tão significativa na sociedade que chega a comprometer a força do estado no sentido proposto por Holsti (que inclui, mas não se limita, à concepção weberiana de estado), mas também porque ainda se observam importantes rivalidades entre alguns países andinos. A adoção de políticas e ideologias divergentes entre Colômbia e Venezuela cria uma situação de tênue convergência normativa que pode comprometer a qualidade da paz na região, no sentido deutschiano. Os dois próximos capítulos deste trabalho têm como objetivo apresentar empiricamente o perfil da sociedade internacional sul-americana na Guerra Fria e no pós-Guerra Fria. A finalidade é de se estabelecer uma comparação que permita compreender a natureza contemporânea da paz na América do Sul.

## 4

### A América do Sul na Guerra Fria

#### 4.1

##### Introdução

Com todas as possibilidades de variação da estrutura da sociedade interestatal, observa-se que há diversos tipos possíveis de sociedades interestatais dentro da sociedade internacional global, através de diferentes épocas. Não há, portanto, homogeneidade no que se refere ao grau de intensidade ou abrangência das instituições de uma sociedade internacional. Algumas regiões do globo são institucionalmente mais *rarefeitas*, ao passo que outras são institucionalmente mais *densas*. Semelhante à metáfora dos “ovos fritos” proposta por Asthe, como apontado por Buzan (BUZAN, 2004: p. 209), haveria regiões equivalentes à *clara*, de baixa intensidade institucional, e focos de maior intensidade institucional que equivaleriam à região da *gema*. Essa metáfora é importante porque permite uma visualização da heterogeneidade institucional de toda a sociedade de estados, mudando as percepções de seus atores e criando diferentes culturas de anarquia em âmbito regional. Pretende-se na parte empírica desta tese demonstrar *do que* é institucionalmente composta a sociedade internacional sul-americana na Guerra Fria e no Pós-Guerra Fria e o *porquê* de ter se dado uma mudança, se é que ela ocorreu, de uma cultura da anarquia da rivalidade para uma cultura da anarquia da amizade.

Este capítulo da tese que inaugura sua parte empírica está destinado, então, a realizar uma análise do perfil social da região sul-americana, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, até antes da abertura política do final da década de 1980, considerando logicamente as duas regiões onde ela está inserida: o Hemisfério Ocidental e a América Latina. A partir da compreensão destes contextos hemisférico e regional é que o estudo empírico da América do Sul, neste período, pode ser realizado. Sua estrutura foi organizada com base no esquema sistêmico proposto por Pope Atkins para analisar as regiões do sistema internacional. Segundo este autor, um sistema se caracteriza pela *diferenciação*,

ou a presença de diferentes unidades, e por uma integração, que significa a integração das unidades para realizar as funções do sistema” (ATKINS, 1992: p. 2).

Deste conceito surge a distinção entre estudos de *política internacional* e *análise de política externa*<sup>102</sup>. Enquanto que a primeira se refere à parte das relações internacionais que estuda as interações do sistema internacional, a segunda é a subárea da disciplina que estuda a inserção de uma unidade dentro sistema internacional. Os *estudos regionais* ou de *subsistemas*, nos quais esta tese se insere, são relativos ao nível entre um estado-nação e o sistema internacional. Uma *região* se distingue do sistema internacional por possuir uma *interação própria* em base regulares que, todavia, não a torna autônoma. O elemento social e subjetivo lhe é essencial, pois há casos em que a continuidade geográfica não forma um subsistema internacional, enquanto que estados carentes de continuidade geográfica o formam (Ibidem).

A Integração, em geral, ocorre nas searas da *segurança* e da *economia*. É possível que as duas dimensões se realizem separadamente, todavia o mais comum é que ambos ocorram de forma simultânea. Segundo as teorias neofuncionalistas mencionadas na parte teórica desta tese, espera-se mesmo que ocorra um efeito de *spill-over* (transbordamento) da integração econômica para a seara da segurança. Quanto à *integração na segurança*, tem-se uma região integrada quando a paz e a guerra não podem ser pensadas de forma apartada entre os estados que compõem um segmento do sistema internacional, conforme descrito no conceito de complexo regional de segurança (CRS) sugerido por Barry Buzan (1989). Estes CRS podem ter uma forma de anarquia mais ou menos maduras segundo cada caso concreto, o que o levaria em última instância a serem uma CPS. A existência de uma mudança pacífica não é, entretanto, elemento necessário para haver a interdependência num CRS.

Já a *integração econômica* se dá quando os estados progressivamente reduzem suas barreiras aos fluxos dos fatores de produção. Conforme a literatura da área, quando apenas ocorre a redução de barreiras tarifárias para liberar o fluxo de comércio internacional tem-se uma *Área de Livre Comércio*. Quando os países membros formam uma tarifa externa comum (TEC) é estabelecida uma *União*

---

<sup>102</sup> Do ingles *Foreign Policy Analysis*.

*Aduaneira*. Ocorrendo este tipo de arranjo de modo a liberar os fluxos dos fatores de produção (capital e trabalho, visto que a terra é por definição imóvel), tem-se o chamado *Mercado Comum*. Por fim, quando este mercado estabelece uma moeda única, o que se tem é uma *União Monetária*, que pode ser uma *União Fiscal*, quando há uma unificação de ordem tributária (Ibidem). De acordo com Atkins, a teoria da integração econômica nos mostra uma realidade importante das relações internacionais: a de que a soberania pode ser dividida (Ibidem).

## 4.2

### Divisões Geográficas no Espaço Hemisférico

Uma região não é apenas uma realidade material e geográfica, mas também uma ideia, uma percepção subjetiva de seus membros e dos seus atores externos que com eles definem suas fronteiras. Embora uma região possa existir apenas geograficamente, ela pode ainda assim carecer das percepções subjetivas que formam um agrupamento comum e, principalmente, pode não possuir uma organização internacional que a cristalice juridicamente, embora para haver uma organização regional seja preciso haver a *ideia* de região. O caso da região sul-americana é paradigmático quanto a esse dilema entre o material e o ideacional na construção de uma comunidade regional. Fisicamente é perceptível o destacamento geográfico da *América do Sul* que a assemelha a uma grande ilha ao sul do Canal do Panamá. Isso contribuiu para que seus membros interagissem de forma mais convergente entre si, forçando-os a conviver num mesmo sistema e/ou sociedade internacional, ao mesmo tempo em que esta insularidade estabelece uma fronteira relativamente clara entre os que estão “dentro” e os que estão “fora” da América do Sul, considerada como um CRS por Buzan (QUEIROZ, 2012). Isso, todavia, não necessariamente estabeleceu uma identidade regional sul-americana desde as independências das antigas colônias, em razão deste destacamento físico. Este último está previamente dado pela realidade geográfica, enquanto que a *identidade sul-americana* surge com a história, sendo socialmente construída.

A América do Sul como ideia de uma coletividade autônoma só veio a existir no final do século XX com a política externa de sua maior potência, o Brasil, sob a liderança do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Como organização internacional, ela emerge no início do século XXI, com a criação da UNASUL. No tempo da Guerra Fria, referente a este capítulo, a ideia de América Latina engendrada pelo *estruturalismo* da *Comissão Econômica Para a América Latina* (CEPAL,) teoria econômica baseada no pressuposto de relações desiguais de trocas entre o norte e o sul, era muito mais proeminente que ideia de América do Sul. Esta era apenas uma categoria geográfica, que já formava um CRS pouco integrado econômica, política e socialmente, mas interdependente do ponto de vista da segurança, como suas controvérsias lindeiras e escaramuças bélicas sempre indicaram. O período da Guerra Fria, entretanto, é de essencial relevância para se entender os padrões comportamentais e as instituições internacionais embrionárias que serviram de base para o amadurecimento ideacional e organizacional da América do Sul no século XXI.

Para fins deste trabalho, parte-se do pressuposto de que a *América Latina* forma uma região ou subsistema distinto do sistema global e do Hemisfério Ocidental. Ela é entendida como a porção desse hemisfério que inclui majoritariamente os países ibero-americanos, mas não exclui os países caribenhos não-latinos. Por razões de pertinência geográfica e política incluem-se países não latinos como a Guiana (conhecida no período imperial como Guiana Inglesa), e o Suriname (antes conhecido como Guiana Holandesa), os quais, embora não sejam de colonização originariamente latina, estão integrados geopoliticamente à região, à maneira sistêmica pensada por Atkins. A *América Latina* é entendida aqui como a porção do Hemisfério Ocidental ao sul do Rio Grande, composta por América Central e América do Sul e países insulares caribenhos.

Thomas Holloway oportunamente ressalta que o rótulo “América Latina”, como conhecido mais contemporaneamente nas ciências sociais, tem origem no *desenvolvimentismo* da CEPAL, criada pelas Nações Unidas, em 1948, visando a desfazer a hegemonia econômica norte-americana no hemisfério. Não importa quão longe se vá na história, este autor considera que o termo *latino* veio a substituir o que anteriormente era chamado nos Estados Unidos de América Hispânica (HOLLOWAY, 2008: pp. 7-8). Todavia, diferente desta concepção de



América Latina de Holloway, nesta tese, considera-se os países não-latinos caribenhos e sul-americanos como incluídos na região da *América Latina*, porque eles configuram parte de um mesmo subsistema internacional, segundo os mencionados critérios sistêmicos apontados por Atkins<sup>103</sup> (1995).

Diversos temas de segurança regional comuns a esse subsistema após a Segunda Guerra Mundial estão expostos aqui. Considera-se com especial atenção as transformações no perfil das ameaças internacionais, no pós-Guerra, inicialmente próximo ao modelo das *velhas guerras*, mas progressivamente se distanciando deste perfil, até o surgimento de ameaças mais aparentadas ao paradigma das *novas guerras*, predominantes na região Andina no pós-Guerra Fria. Entre as primeiras estão os dois estudos de caso a serem analisados neste capítulo: a) as escaramuças entre Chile e Argentina em torno do canal de Beagle, solucionadas pela arbitragem do então papa João Paulo II; b) a rivalidade que se deu em torno da exploração dos recursos hídricos da Bacia Platina, que resultaram na assinatura do acordo Itaipu-Corpus de 1979<sup>104</sup>. Ambos os casos da Guerra Fria enquadram-se no perfil tradicional estado-cêntrico de velhas guerras ou conflitos de interesses.

No capítulo seguinte do pós-Guerra Fria, os estudos de caso serão: a) o conflito lindeiro entre Peru e Equador que reemergiu em meados da década de 1990 e que foi solucionado pela via pacífica do direito internacional<sup>105</sup> e b) o conflito interno da narcoguerrilha colombiana, que ganhou destaque no pós-Guerra Fria<sup>106</sup>. Este conflito recebe uma nova interpretação no pós-Onze de Setembro, quando o governo americano, mediante o *National Security Strategy* de 1992, fez uma associação entre narcoguerrilha e terrorismo, estabelecendo a

---

<sup>103</sup> Como o propósito desta tese é estudar a ordem na América do Sul, uma concepção da América Latina estritamente cultural e que excluísse os países não-latinos levaria à inadequação de excluir dois estados que estão geograficamente na América do Sul: Guiana e o Suriname.

<sup>104</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre a solução pacífica da disputa sobre os recursos hídricos na Bacia Platina ver o artigo de Fabio Albergalia de Queiroz “A Hidropolítica Platina no Contexto do Complexo Regional de Segurança da América do Sul: entre o conflito e a cooperação (2011).

<sup>105</sup> Para uma discussão aprofundada sobre este conflito ver o livro de Mônica Herz e João Nogueira *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry* (2012).

<sup>106</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o conflito na Colômbia ver o artigo de Diogo Dario “A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina da Segurança Nacional na Colômbia” (2010).

categoria narcoterrorismo, que levou a uma maior aproximação da Colômbia com a potência do norte (VILLA, 2009).

A América Latina é analisada aqui sob a perspectiva privilegiada, mas não exclusiva, do setor de segurança. Isso significa que a integração econômica possui também enorme peso explicativo. As quatro variáveis-mestres propostas por Wendt deverão ser investigadas para saber se elas causaram uma cultura da amizade regional ou não e é sob o prisma dessas variáveis que será analisada a região no período da bipolaridade e no seguinte período pós-bipolar. Como visto, algumas teorias liberais das RIs, como o funcionalismo e o neo-funcionalismo, defendem mesmo a ideia de que uma integração funcional tem impactos relevantes na política e segurança interestatal, dentro da lógica do *spill-over*. Segurança e economia não podem ser percebidas de forma apartadas quando o tema é ordem internacional de todo o globo ou de uma região apenas. Eles serão necessariamente considerados na medida em que afetarem a lógica da ordem internacional sul-americana.

### 4.3

#### A Análise da Guerra Fria na História

Como a extensão e estabilidade internacional do longo período de quatro décadas da Guerra Fria contrasta com as mudanças no cenário interno dos países latino-americanos nesta mesma época, especificamente quanto aos avanços e recuos da democracia, neste capítulo subdividiu-se o período bipolar em três etapas. Esta subdivisão possui como eixo o *regresso autoritário* que caracterizou a difusão dos regimes *burocrático-autoritários*<sup>107</sup> (MARES, 2011) na América Latina, em geral, e na América do Sul, em particular (MAIRA, 1987). Termo chave para a compreensão dos processos políticos latino-americanos na Guerra

<sup>107</sup> Jose Maira também aponta para a possibilidade de denominar esses regimes de “Estado Militar”, por serem caracterizados por uma forma particular de fechamento da democracia, típica da região latino-americana, promovidos por uma forte burocracia militar. (MAIRA, 1987: p.135). Segundo David R. Mares, a expressão *estado burocrático-autoritário* foi sugerida por Guillermo O’Donnell, enfatizando o lado institucional tecnocrático desses regimes (ver também O’DONNELL, 1979). Mas aquele autor indica a existência de expressões equivalentes propostas por outros analistas como o termo *estado terrorista* de Allain Rouquié, conhecida pela ênfase que dá à violação dos direitos humanos. Há também as expressões aparentadas *estado estrategocrático*, de Jorge A. Tapia Valdéz, e *Militarismo Profissional*, de Frederick Nunn, ambas focando no aspecto militar desses governos autoritários (MARES, 2011: p. 386 – tradução livre).

Fria, o *estado burocrático-autoritário* significa uma organização centralizadora e restritiva das liberdades democráticas, baseada em uma burocracia técnica militar, que frequentemente oprimiu suas populações em nome da *doutrina de segurança nacional*<sup>108</sup>.

Este corpo doutrinário identificava a manutenção da soberania do estado com a luta frente aos grupos de contra-insurgência de orientação marxista-leninista. A doutrina de segurança nacional é um reflexo deste modelo de estado latino-americano que em nome daquilo que suas elites política-burocráticas consideravam a segurança do estado nacional, a manutenção do capitalismo ainda que caracterizado pelo dirigismo do estado, entendiam que a supressão dos direitos individuais era uma estratégia válida para atingir esta concepção particular de segurança. Isso levou a um período de ditaduras na América Latina e do Sul visando a impedir a expansão do marxismo, tendo como característica a violação sistemática, ainda que extra-oficial, dos direitos dos cidadãos de seu próprio estado.

Por causa deste divisor de águas que representa o período da difusão regional do estado-burocrático autoritário na Guerra Fria é que aqui se criou uma divisão temporal da América Latina desta época inspirada na proposta de Jose Maira. Nesta há um período de duas décadas posteriores ao pós-Guerra quando se tem a redemocratização da maioria dos países da região, denominado pelo autor de *democratização e incorporação das massas à vida política*, que vai de 1945-1963; em seguida, há o momento compreendido entre 1964-1977, chamado por Jose Maira de *regresso autoritário*, e se trata de uma época marcada pela ascensão e difusão dos ditos estados burocrático-autoritários na região, que se iniciou com o fechamento democrático da principal potência regional, o Brasil, e conheceu seu ocaso com a abertura política do Equador<sup>109</sup>; e, por fim, houve um período de 1979 até o final da Guerra Fria, em que se tem a gradativa volta à democracia na

<sup>108</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre a Doutrina de Segurança Nacional ver o artigo de José Maira *El Estado de Seguridad Nacional en la América Latina* (2003).

<sup>109</sup> Em realidade, o primeiro golpe contra a democracia na América do Sul se deu no próprio Equador, em 1963, o que o torna de fato o primeiro estado a se fechar democraticamente, ao mesmo tempo em que é também o primeiro a se liberalizar politicamente. Entretanto, Mares toma o golpe militar de 1964 no Brasil como o início da era de ditaduras, pelo fato de que esta potência, como país-chave regional, gerou um impacto muito mais relevante sobre o resto de sua vizinhança sul-americana (MARES, 2011).

região, denominada pelo autor de *período da democratização* (MAIRA, 1987: pp. 134-6).

A organização temporal dessa tese é fortemente inspirada na deste autor, mas enquanto que a de José Maira considera apenas variáveis políticas domésticas, a desta tese enxerga fatores domésticos e internacionais. Os tempos históricos são os mesmos, como será visto, respeitando-se a mesma lógica proposta por ele, em que o período da difusão do estado burocrático-autoritário é um divisor de águas na região sul-americana durante a Guerra Fria. O objetivo primordial da divisão desta tese é fazer com que o fechamento democrático no Brasil, em 1964, seja tido como início da época da regressão autoritária e que a abertura no Equador, em 1979, a primeira experiência de democratização na América Latina, seja tida como início da época da redemocratização regional<sup>110</sup>. Esse desenho temporal delineia claramente um período autoritário na região sul-americana.

Ele é positivo também porque mudanças pacíficas no setor internacional, como o fim da *Crise do Canal de Beagle*, em 1984, e o arrefecimento das disputas para a criação do *Acordo Tripartite Itaipu-Corpus*, em 1979, encontram-se visualizadas praticamente no mesmo período histórico de início da *redemocratização*, o que permite a separação *para fins analíticos* de um momento de declínio dos contenciosos internacionais com o início das liberalizações domésticas. Lembra-se aqui apenas que, enquanto que a divisão de José Maira foi elaborada em bases puramente domésticas, a divisão desta tese tem propósitos domésticos e internacionais.

Por considerar necessariamente o aspecto internacional, a divisão desta tese se dá da seguinte forma: o primeiro período da Guerra Fria é o da *Ordem Multilateral Hemisférica no Pós-Guerra e da Democratização Latino-Americana* (1945-1963). Ele se caracteriza pela nova arquitetura diplomática do Hemisfério Ocidental, com a carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Reciprocidade (TIAR), no plano internacional, e a democratização dos regimes domésticos, no plano interno; o período do *Regresso*

<sup>110</sup> Ainda que historicamente o primeiro golpe militar tenha ocorrido no Equador em 1963, considerar o golpe militar brasileiro de 1964 como início da “era burocrático autoritária” latino americana se justifica em termos de poder. Esta é maior potência regional da América do Sul e seu destino político teve enorme impacto na história de seus vizinhos (Ibidem: p. 386)

*Autoritário (de 1964-1978)*, cujo traço distintivo é uma importante mudança geopolítica que se deu dois anos após a Revolução Cubana, quando Fidel Castro anunciou o caráter comunista de seu novo regime; a socialização de Cuba fez com que a potência americana desencadeasse uma verdadeira luta contra o socialismo na América Latina, intensificando as medidas anticomunistas na região. Isso contribuiu para que setores da direita latino-americana defendessem um fechamento democrático em seus países, tendo no golpe brasileiro de 1964 o detonador de uma verdadeira reação ditatorial em cadeia através da região; e, por fim, o momento da *Redemocratização e o Declínio da Rivalidade (1979-1989)*, quando uma progressiva abertura política na América Latina coincidiu com o arrefecimento de importantes contenciosos internacionais na região, como os dois mencionados estudos de caso deste capítulo: a Crise do Canal de Beagle e as disputas sob a utilização dos recursos hídricos da Bacia Platina. A derrota da Argentina na Guerra das Malvinas, no início da década de 1980, deste período contribuiu para o ocaso da ditadura neste país-chave da América do Sul, acentuando ainda mais as pressões para a redemocratização regional.

Esta divisão é importante do ponto de vista metodológico porque ela nos permite visualizar a influência das quatro variáveis-mestre, *interdependência*, *destino comum*, *homogeneidade* e *autocontenção*, sugeridas por Alexander Wendt. Ainda que a *interdependência econômica* se encontrasse em seu alvorecer na região, ela demonstrou desde o pós-Guerra Fria, após relativa modernização regional, que sua face *política* e *social* estava presente. A ideia de *destino comum* na América Latina, entretanto, nunca esteve presente de forma muito coesa. Devido à insularidade da região, acompanhada de seu baixo interesse estratégico para os demais estados do sistema internacional, a região nunca foi alvo de cobiças e ameaças do ponto de vista da guerra clássica. Os principais rivais encontravam-se dentro da sub-região ou dentro dos próprios estados, mas raramente em inimigos extra-regionais que impusessem uma ameaça interestatal clássica<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Entre as elites sul-americanas e brasileiras, particularmente, sempre houve certo mito de que haveria planos para a internacionalização da região amazônica, o que fomentou muito o discurso político doméstico anti-hegemônico no Brasil. Entretanto, essa hipótese nunca se concretizou de forma interestatal clássica a ponto de se formar uma ameaça externa que viesse a criar uma solidariedade entre seus países conforme descrito por Wendt, ao mencionar o papel causal da variável *destino comum*.

A percepção de se estar na periferia do sistema internacional acompanhada por um déficit de modernização crônico é o que mais se aproxima da ideia de *destino comum* para a região. Neste sentido, a própria característica econômica elementar dos estados latino-americanos, seu baixo desenvolvimento relativo, é que cria o que mais se aproxima da ideia de uma solidariedade e destino comum na região. Mas isso não ocorre de forma politicamente coesa do ponto de vista doméstico. A *pauperização da América Latina* gerou também incentivo para a emergência de grupos de orientação socialista, o que, por sua vez, provocou a solidariedade entre as elites regionais, que percebiam nesses grupos uma ameaça à estabilidade da democracia e do capitalismo na América Latina. A *ameaça comunista* é uma segunda forma de destino comum que veio a provocar uma rachadura continental entre essas elites e aqueles que percebiam na pobreza latino-americana a verdadeira fonte de ameaça. Como ela afeta e solidariza distintos segmentos da sociedade de formas bem diferentes e, às vezes, opostas, elas dividiram mais do que consolidaram a unidade política e identitária da região.

A *homogeneidade* é uma das variáveis-mestre mais presentes na América do Sul na Guerra Fria. Além da identidade corporativa, em que a forma das entidades políticas é semelhante no sistema internacional, em razão do estado territorial soberano ter se tornado a organização política hegemônica em todo o globo, há uma série de semelhanças institucionais internas, a chamada identidade de tipo, que facilita a interação entre eles e que espelha uma interdependência social e política na América do Sul. Os Estados territoriais desta região são todos repúblicas, com maior ou menor grau de liberdades políticas<sup>112</sup>, que demonstram avanços e recuos em termos democráticos, como visto, de forma sincrônica. A subdivisão proposta por Jose Maira em *Democratização, Ressurgimento do Autoritarismo e Redemocratização* demonstra que há uma enorme *interdependência* (sensibilidade) política e social entre os países sul-americanos, visto que eles tendem a acompanhar a identidade de tipo de seus vizinhos. Isso contribuiu para uma relativamente estável homogeneidade política, institucional e cultural na região sul-americana.

---

<sup>112</sup> Desde o ocaso da única monarquia latino-americana, a brasileira, em 1889.

Ademais, se, por um lado, essa interdependência em si pode ser uma das causas para a redução da guerra entre os países sul-americanos, por outro lado, a própria *homogeneidade, principalmente quando os países são semelhantes por adotarem sistemas políticos democráticos*, pode contribuir ainda mais para a transição de uma cultura da rivalidade para a cultura da anarquia, conforme a mencionada tese da paz democrática<sup>113</sup>. A interdependência econômica se demonstrou bastante limitada neste período da Guerra Fria como um todo, mas a homogeneidade foi uma das variáveis-mestre mais presentes ao longo dessa mesma época. Quando houve mudanças de regimes internos nos países da região, os vizinhos tenderam a acompanhar seus pares, tornando a região relativamente homogênea ao longo do período da Guerra Fria e de seus subciclos.

---

<sup>113</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o argumento da Paz Democrática, ver o artigo de Michael Doyle *Liberalism and World Politics Revisited* (1994).

Tabela 3: Ditaduras Sul-Americanas na Guerra Fria (Mares 2001: p. 386)

Fechamento e Abertura Democrática na América do Sul		
País	Começo	Fim
Equador	1963	1979
Brasil	1964	1985
Peru	1968	1980
Uruguai	1973	1985
Chile	1973	1989
Argentina	1976	1982

Por fim, a *autocontenção*, como variável permissiva, é a mais sensível e complexa dos fatores que contribuem para a paz, pois sem ela não há como falar de cultura da amizade. Inicialmente, a ausência de guerras interestatais no período do Pós-Segunda Guerra Mundial<sup>114</sup> pode levar a conclusão de que os estados sul-americanos se contiveram, não entrando em guerra entre si ao longo do conflito bipolar. Esta conclusão seria, entretanto, precipitada. As escaramuças entre os países da região revelam que a Guerra não ocorreu de fato, mas que os estados sul-americanos estiveram em alguns momentos dispostos a travá-la, como ocorreu na disputa sobre o Canal de Beagle. A possibilidade de guerra também esteve presente em outro caso: ao redor das desavenças em torno da exploração dos recursos hídricos da *Bacia do Prata*. Isso demonstra que, embora a guerra não tenha ocorrido, ela frequentemente espreitou as tensas disputas geopolíticas entre os países sul-americanos no período bipolar.

<sup>114</sup> Elas já não ocorriam na América do Sul desde a guerra entre Equador e Peru de 1941.



#### 4.4

### A Ordem Multilateral Hemisférica no Pós-Guerra e A Democratização Latino-Americana (1945-1964)

#### 4.4.1

#### Interdependência Econômica, Política e Social

A interdependência econômica intrarregional na América Latina não foi um fenômeno proeminente no pós-Guerra. A principal interdependência econômica que se dava era entre os países do sul, produtores de *commodities* agrícolas, e os do norte, produtores de bens industrializados. Isso gerava a *deterioração nos termos de troca* tão criticada pela CEPAL. Esta agência da ONU recomendou uma espécie de desenvolvimentismo latino-americano segundo o qual a modernização seria promovida pela interferência do estado na economia visando à *industrialização por substituição de exportações*. Mas somente quando um projeto para uma área de livre comércio latino-americana sugerido pela CEPAL foi posto em funcionamento, com metas para uma integração comercial entre os países da região latino-americana, e a criação da ALALC, no princípio dos anos 1960, é que se tem o início, ainda que bastante moderado, da interdependência econômica *entre* os países da América Latina durante a Guerra Fria.

A ALALC foi criada pelo *Tratado de Montevideu* de 1962, que entrou em vigor no ano seguinte, com o objetivo de criar progressivamente uma área de livre comércio na América Latina (majoritariamente composta por países sul-americanos, à exceção do México). A ALALC foi substituída em 1982, pela Área Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI), que teve como objetivo dar continuidade ao projeto de livre comércio na América Latina, tendo em vista à problemática dos desníveis de desenvolvimento entre os países da região. Segundo Atkins, as negociações originais da ALALC incluíram apenas quatro estados (do Cone Sul da região sul-americana): Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. O comércio mútuo entre esses países continha, porém, a maioria do total de trocas comerciais em toda a América latina. Isso indica que a integração

comercial sul-americana é majoritária no comércio intrarregional da América Latina (ATKINS, 1995: p: 290).

Quando o Tratado de Montevidéu entrou em vigor, o número de membros era substantivamente maior, porém ainda continha em sua grande maioria países sul-americanos. Eram eles, além dos quatro originais: Colômbia e Equador, que entraram ao final de 1961, acrescidos de Venezuela, que veio a se juntar em 1966, e da Bolívia, que aderiu à área de livre comércio em 1967. O objetivo programático do tratado era criar gradativamente um mercado comum a partir do progressivo estabelecimento de uma área de livre comércio (ATKINS, 1995). A ALALC, no entanto, não obteve sucesso em firmar um mercado desta natureza. De fato, o tratado não conseguiu sequer realizar a redução das barreiras comerciais como previsto. A eliminação interna das tarifas comerciais deveria ser implementada no ano de 1973. Neste ponto, as tarifas de importações selecionadas, a chamada “lista comum”, eram para ser reduzidas em torno do total de 80% das alíquotas daqueles bens listados. Ademais, os membros da ALALC deveriam negociar a cada três anos nos quais cada país estabeleceria um cronograma, a chamada “lista nacional”, segundo o qual cada membro elencaria um conjunto de produtos que representasse 25% do seu comércio remanescente para com a ALALC. Conforme Atkins, na prática seu mecanismo se restringiu somente ao estabelecimento de uma Área de Livre Comércio parcialmente integrada na região (Ibidem).

O principal problema da integração do bloco, segundo o mesmo autor, foi a assimetria entre os tamanhos das economias e os diferentes níveis de desenvolvimento de seus países membros. Basicamente formaram-se três categorias de estados no bloco, cada qual promovendo suas respectivas negociações motivadas pelo seu perfil de desenvolvimento relativo na região. Os três grupos de estados dentro da ALALC eram basicamente os seguintes: num primeiro extremo estavam os *Três Grandes* estados industriais da América Latina, Argentina, Brasil e México. Destes se esperava que concessões fossem feitas para que a integração não tivesse efeitos nocivos para com as economias menos desenvolvidas. No extremo oposto encontravam-se exatamente estas economias mais pobres da América Latina. O Tratado de Montevidéu reconheceu que Equador e Paraguai eram estados economicamente menos desenvolvidos, o que

lhes concedia o direito de tratamento especial dentro da área de livre comércio. O problema é que o grupo de países intermediários composto à época por Uruguai, Chile, Colômbia e Peru, considerava-se, relativamente ao grupo dos Três Grandes, menos favorecido e, portanto, merecedores também de direitos especiais. As diferenças quanto ao nível de desenvolvimento dos países da ALALC fizeram com que o projeto de uma área de livre comércio fosse seriamente minada desde seu princípio, já no encontro anual da organização em 1963 (Ibidem).

Com tantas concessões que comprometeram a implementação progressiva do livre comércio na América Latina, a integração *intrarregional* efetiva da região latino-americana, neste período da Guerra Fria, foi muito modesta. Atkins ressalta que os progressos da ALALC foram pouco relevantes. Embora o comércio intrarregional tenha crescido após a entrada em vigor do Tratado de Montevideu, o volume do aumento deste comércio não foi significativo, comparado a acordos bilaterais anteriores. A interdependência econômica entre os países da América Latina no primeiro terço da Guerra Fria foi quase nula. Os dados apontados por Atkins revelam que progressos tímidos da liberação comercial da ALALC só começaram a surtir efeito no próximo período, o do segundo terço da Guerra Fria, ao final da década de 1960.

Apesar do fracasso da ALAC em termos de interdependência econômica, ela teve efeitos positivos ao engendrar uma cultura regional latino-americana, amadurecendo mesmo a ideia de um *destino comum* entre seus países, frente às desigualdades do sistema econômico mundial que desfavoreciam seus países. Mesmo com seus insucessos, o fato de que ela foi substituída pela ALADI sugere a importância de sua função mesmo após seu ocaso. Ademais, a existência da ALALC teve como resultado a reação dos estados andinos que vieram a criar uma área de comércio sub-regional própria, a CAN, em reação ao fracasso de uma integração de escopo regional latino-americano, que abarcava economias mais desiguais.

#### 4.4.2

##### Destino Comum

Como mencionado, segundo Thomas Holloway, a identidade contemporânea da América Latina foi engendrada, em grande parte, pelo projeto desenvolvimentista promovido pela CEPAL na região. A tese desta organização sobre a deterioração dos termos de troca no comércio internacional contribuiu para a ocorrência de dois efeitos sobre os países latino-americanos, considerando as quatro variáveis-mestre propostas por Alexander Wendt: desde que a CEPAL passou a implementar uma cartilha político-econômica para os países desta organização, baseada nas reflexões de economistas regionais como Raul Prebisch, Paul Singer e Fernando Henrique Cardoso, passou-se a perceber que tanto a ideia de *destino comum* foi sendo amadurecida na América Latina, em geral, e na América do Sul, em particular, como também a *homogeneidade* entre seus estados foi intensificada. Nesta seção, é analisada a ideia de destino comum e, na seção seguinte, será desenvolvida mais detidamente a ideia de homogeneidade resultante do projeto desenvolvimentista da CEPAL.

Apesar da presença de um inimigo externo politicamente organizado ser o exemplo mais acabado de um destino comum, conforme explicitado no modelo de Wendt, este mesmo autor considera que a simples existência de uma circunstância que ameace um grupo de entidades políticas pode servir também como fator de solidariedade social que facilitaria a promoção de uma identidade coletiva entre os membros de um grupo de estados. Exemplos dessa forma menos organizada de ameaça externa e destino comum, fornecidos pelo próprio autor, foram as revoluções democráticas promovidas contra as antigas monarquias absolutistas europeias do século XIX, ou o suposto aquecimento global, como ameaça que viria a criar uma solidariedade entre os membros da sociedade internacional mundial contemporânea (1999).

No caso da América Latina do primeiro terço da Guerra Fria, qual seria a ameaça externa que colocaria seus países numa posição de solidariedade política mútua? Três hipóteses são aqui consideradas: a) primeiramente, contempla-se a possibilidade de uma ameaça de agressão externa do tipo clássico clausewitziano; b) em segundo lugar, considera-se a possibilidade da própria condição social e

econômica resultante de um baixo desenvolvimento econômico relativo da América Latina poder ser percebida como uma *ameaça* a ser enfrentada conjuntamente pelos países da região, o que contribuiria para se gerar uma identidade coletiva e um sentimento de solidariedade entre eles; e por fim, c) uma ameaça ideológica interna, tal como a contra-insurgência comunista – o que seria mais visto como uma ameaça às elites políticas – bem como uma ameaça de radicalização da autoridade governamental para impedir a ascensão de grupos marxista-leninistas – o que seria percebido como uma ameaça à liberdade da população.

A possibilidade de um inimigo militar agredir a América Sul separadamente não se concretizou no primeiro terço da Guerra Fria. O que ocorreu, em alguns episódios históricos, foi a invasão, por parte dos Estados Unidos, de países específicos da América Latina, como a Cuba pós-Marxista. Mas embora a região tenha se solidarizado com a invasão à Ilha regida pelo governo comunista de Fidel Castro, dificilmente pode-se dizer que o ataque foi percebido como uma agressão externa a toda a América Latina. A identidade da região não é tão fortemente coesa para que agressões externas de países de fora da América Latina a membros da região seja percebida como uma agressão a todos os demais, como será visto mais à frente com a invasão norte-americana à Baía dos Porcos, em 1962, e a Guerra das Malvinas, duas décadas depois. Mesmo no caso dessas agressões externas, a região da América Latina se mostrou muito ampla para ter soldada em uma identidade comum países tão distantes como México e Argentina. Mesmo a concretização de uma invasão externa, como a americana à Cuba, a mais próxima de uma ataque clausewitziano à região latino-americana, não era suficiente para ser percebida igualmente através de toda a região, desde a fronteira do Rio Grande e os países do Caribe até o Cone Sul. Por isso, foi extremamente difícil soldar a identidade latino americana pela variável *destino comum* em seu viés de agressão militar clássica.

A relativamente frouxa unidade cultural latino-americana, junto com sua grande amplitude territorial e diversidade geográfica, somada à intencional falta de interesse da potência norte-americana em permitir uma maior coesão política da América Latina, favoreceram em grande medida o que aqui chamamos de *forças centrífugas geopolíticas* da América Latina. A ela se deve acrescentar

também a persistência de díades litigiosas entre as nações do Hemisfério Ocidental ao longo dos séculos XIX e XX. Apesar da herança jurídica do princípio do *uti possidetis ita possideatis* (aquele que possui deve continuar possuindo) servir como doutrina base para a formação das fronteiras no continente latino-americano, a falta de precisão no procedimento de demarcação dessas fronteiras abriu margem a uma série de controvérsias lindeiras, algumas resolvidas mediante solução pacífica de controvérsias, enquanto outras levaram os estados a situações bem próximas da guerra até meados da década de 1990, como no conflito Equador e Peru, que será um dos dois estudos de caso do capítulo empírico do pós-Guerra Fria desta tese (KACOWICZ, 2005).

Muito mais provável é a segunda hipótese sugerida por Thomas Holloway: a ideia de que a condição desfavorável da América Latina nas relações norte-sul na economia mundial tenham gerado uma solidariedade periférica na região, fortemente capitaneada pela CEPAL e seus projetos institucionalizados de integração, com a ALALC e posteriormente com a ALADI (HOLLOWAY, 2011). Apesar dos diferentes níveis de desenvolvimento entre os países latino americanos, como demonstrou as dificuldades do processo de integração comercial da ALALC, todos possuem em comum o fato de terem substantivas partes de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza e todos se encontram, em maior ou menor medida, na periferia do economia mundial. Certamente isso os solidariza socialmente, contribuindo para criar-se uma identidade coletiva entre os países da região como estados nacionais à margem do capitalismo ocidental.

Uma evidência importante desta tênue solidariedade comum é que mesmo antes do estabelecimento da ALALC, no início da década de 1960, o governo brasileiro do então presidente Juscelino Kubitschek, ao final da década de 1950, sugeriu ao governo norte-americano a criação da chamada Operação Pan-Americana (OPA). Por meio desta operação, o governo dos Estados Unidos reuniria fundos para remeter aos países latino-americanos visando a impedir que a mencionada pobreza da região servisse como incentivo para que grupos de esquerda tomassem o poder de forma sistemática através da América Latina. O propósito do discurso de Kubitschek era aproximar o discurso de segurança da Guerra Fria ao discurso de desenvolvimento, de interesse dos países das regiões mais periféricas do planeta. Inicialmente, a proposta de Kubitschek não foi

acatada por Washington. Entretanto, com a declaração de Fidel Castro de que seu governo tinha assumido uma orientação política marxista-leninista, os Estados Unidos vieram a lançar a Aliança para o Progresso (AP). Esta Aliança, colocada em prática pelo governo Kennedy, efetivamente transferiu capitais para os países da América Latina, experiência que contribuiu para que um ator externo a constituísse como singularidade social e política. Mas isso se restringiu à América Latina, como um todo, e não à América do Sul em especial.

A terceira hipótese, a da contra-insurgência comunista, de um lado, e do fortalecimento do estado, de outro lado, também é convincente, mas contribuiu mais para uma fragmentação política doméstica do que para a unidade regional. O risco da ascensão de grupos de orientação ideológica marxista-leninista foi percebido como uma ameaça às elites políticas e econômicas e não à toda comunidade latino-americana. Isso gerou uma solidariedade entre essas elites, e não entre todos os segmentos sociais de seus estados. Já o seu revés, o fechamento dos governos que desembocou no modelo do *estado burocrático autoritário* a ser seguido pelos vizinhos do Brasil após seu Golpe de 1964, engendrou uma solidariedade política entre as facções mais progressistas do espectro político das sociedades domésticas da América Latina.

O fato de estar na periferia da economia mundial durante a Guerra Fria, e através de muitas décadas em diante, possivelmente foi o fator que mais colocou os países membros da América Latina em uma posição de solidariedade social. Mas este processo gerou uma solidariedade bastante tênue. Em primeiro lugar, como a ameaça suscitada pela pobreza latino-americana não é tão iminente, concreta e personalizada como a de um estado agressor externo, a solidariedade resultante desta mesma posição na economia mundial é bem mais frágil do que aquela que poderia ser promovida em uma efetiva guerra ou sua ameaça. Ademais, a região que se tornou foco do discurso *dependentista* da CEPAL e de todo o fardo social e econômico da periferia foi a América Latina como um todo e não a América do Sul, especificamente. Enquanto aquela tenta reunir forças para lutar contra a pobreza, esta permanece com sua identidade diluída em meio à proeminência de outras regiões mais amplas, ou mais específicas, que competem com a embrionária solidariedade sul-americana. Por um lado, o Hemisfério Ocidental e a América Latina são um polo de atração identitário mais forte que a

América do Sul, por seu tamanho e expressão na política mundial. Por outro lado, as subregiões do Arco Andino e do Cone Sul a ofuscam por sua maior proximidade com cidadãos e governos sul-americanos. Não sendo possível pensar em termos de América do Sul no primeiro terço da Guerra Fria, em particular, e nem em todo o conflito bipolar, em geral, é difícil considerar a América do Sul como personalizada em um destino comum forte o bastante para engendrar uma identidade coletiva entre seus países.

#### 4.4.3

#### **Homogeneidade Política, Institucional e Cultural**

Os estados latino-americanos são dotados, também neste período, de impressionantes similaridades sob o ponto de vista político, institucional e cultural. Do ponto de vista político, desde as declarações de independência das antigas colônias ibéricas, à exceção do Brasil, os estados latino-americanos assumiram uma forma republicana, tendo o presidencialismo como sistema de governo hegemônico. Após a proclamação da república brasileira, em 1889, e sua constituição federativa que também adotou o presidencialismo, todo o hemisfério ocidental passou a adotar a identidade corporativa de uma república presidencialista. E, quando houve avanços e recuos quanto à democracia latino-americana, devido à sensibilidade política entre eles, essas oscilações geralmente acompanharam os vizinhos que compõem a mesma região (MAIRA, 2003 & MARES, 2011).

Este subciclo que representa o primeiro terço da Guerra Fria e denominado por Luis Maira como o período da “democratização e inclusão das massas” é um momento de predominância da forma política democrática na América Latina, que teve na ditadura de Juan Manuel Perón sua principal exceção. Mas, afora o regime ditatorial de Perón, o período do pós-guerra até o início da regressão democrática em 1964, foi caracterizado pela hegemonia dos sistemas democráticos, da inclusão das massas na política (MAIRA, 2003).

Além dessas semelhanças políticas e institucionais, a América Latina demonstrou ser uma ampla região de significativas afinidades culturais. Primeiramente, a maioria das populações dos países latino-americanos é de



cristãos de orientação católica, tendo origem histórica na colonização ibérica dos tempos da Revolução Comercial e que, por isso, falam duas grandes línguas neolatinas extremamente similares: o espanhol e o português. Essas semelhanças culturais contribuem para o compartilhamento de valores mencionados por Buzan e Wendt, fortalecendo a consolidação da paz. Wendt recorda que, de acordo com a tese de Huntington do Choque de Civilizações, quanto maior forem as semelhanças culturais entre os países, maiores são as possibilidades de coexistência pacífica. O inverso também é verdadeiro segundo Huntington (1997). Quanto maiores forem as diferenças culturais entre os países, maiores são as possibilidades de controvérsias que poderiam levar ao conflito armado<sup>115</sup> (WENDT, 1999).

Ademais, os países da região conferem enorme relevância em suas relações internacionais a duas instituições muito importantes da sociedade internacional: o *direito internacional* e a *diplomacia* (KACOWICZ, 2005; HERZ & NOGUEIRA, 2002). Isso fez com que os autores da literatura de segurança na América Latina denominassem este fenômeno de “cultura internacional jurisdicista” além de identificarem a América do Sul como dotada de uma cultura diplomática particular. Enfim, há um substantivo compartilhamento de normas sociais, internacionais e domésticas que tornam a América Latina, em geral, e a América do Sul, em particular, uma região específica do ponto de vista da normatividade social que favorece a solução pacífica de controvérsias entre os membros da região (KACOWICZ, 2005).

#### 4.4.4

#### **Autocontenção Externa e Interna**

Nos estudos sobre a política internacional latino-americana, é importante considerar o papel da OEA, em geral, e dos Estados Unidos, em particular, para compreender a política da região e seus regimes de regulamentação do uso da

---

<sup>115</sup> De acordo com o paradigma das múltiplas civilizações de Huntington, quanto maior for a homogeneidade cultural dos países, menores serão as chances de conflito. Uma identificação cultural mais ampla que os estados nacionais, e mais restrita que toda a humanidade, tendo como base uma cosmovisão filosófica e religiosa de mundo é o que Samuel Huntington chamou de *civilizações*. Para uma discussão mais aprofundada sobre este conceito de civilização, ver Samuel Huntington, *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Nova Ordem Mundial* (1993).

força entre os estados. Como ressalta Atkins, o sistema interamericano se presta tanto para regulamentar as relações entre os países da América Latina, como para reger as interações entre esses e a potência do norte (ATKINS, 1995: cap. 10). Por isso é indispensável considerar todo o sistema da OEA para compreender a segurança regional latino-americana. Ademais, não se deve perder de vista nos estudos sobre essa região três características elementares de seu lugar nas relações internacionais: a) sua baixa importância para a política global; b) sua alta importância para a política externa brasileira e, c) sua importância relativa para os Estados Unidos em termos de segurança após a Guerra ao Terror.

Percebe-se na presente literatura sobre segurança na região a existência de avanços e recuos quanto ao surgimento de uma comunidade de segurança na América Latina e, conseqüentemente, de contenção do uso da força. Indicando-se um movimento em direção a essa forma de comunidade, aqui chamado de forças centrípetas, tem-se: primeiramente, a existência de um Tratado de Aliança contra agressões externas, TIAR, também conhecido como Tratado do Rio, de 1947; em segundo lugar, o estabelecimento de um sistema de solução pacífica de controvérsias, representado pelo Pacto de Bogotá de 1945 ; em terceiro, a consolidação da cláusula democrática no pós-Guerra Fria, como será visto adiante, com o Compromisso de Santiago, após um longo debate histórico entre latino-americanos que defendiam a não intervenção e norte-americanos que advogavam intervenções em defesa de democracias representativas; em quarto lugar, o estabelecimento de um regime regional de direitos humanos, o Pacto de São José da Costa Rica de 1967, que assegura as liberdades individuais no âmbito continental; em quinto e último lugar, o estabelecimento de uma Zona Livre de Armas Nucleares com a assinatura do mencionado Tratado de Tlatelolco do mesmo ano, e sua ratificação final em 1993, com a adesão dos maiores países da América do Sul, Argentina, Brasil e Chile.

Esse acordo é um exemplo de *medidas de construção de confiança*<sup>116</sup> que fez da América Latina não apenas uma região livre de armamentos nucleares, a primeira povoada do planeta, mas também próxima à erradicação das Armas de Destruição em Massa, em geral, pois os países da região também são signatários

---

<sup>116</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre as medidas de construção de confiança ver o livro de Joseph Tulchin e Francisco Aravena: *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas* (1998).

de regimes para proibição de Armas Químicas e Biológicas, com ambas as assinaturas do Compromisso de Mendonza e a Declaração de Cartagena. Esses dois tratados versam sobre a proibição de Armas de Destruição em Massa de natureza química e biológica. Mas o Compromisso de Mendonza foi assinado por Argentina, Brasil e Chile, com posterior adesão do Uruguai, ao passo que a Declaração de Cartagena foi assinada pelas Nações Andinas. Juntos os dois acordos proíbem Armas químicas e biológicas para quase toda América do Sul. A América Latina é também a maior região desmilitarizada do Planeta, com a menor incidência de conflitos internacionais do mundo (CASALES, 1998: p. 166).

Por outro lado, um dos fatores que sugerem que a região nem sempre caminha no sentido de uma convergência pacífica, chamados aqui de *forças centrífugas*, é a ausência de uma centralização burocrática para lidar com as realidades políticas latino-americanas. Como visto, Atkins ressalta que o sistema interamericano se presta tanto a regulamentar as relações entre os membros da América Latina, como para reger as relações entre esses e os Estados Unidos (1995). Provavelmente pela natureza tênue e subjetiva da definição de identidade latino-americana, a região carece de uma maior unidade orgânica, e o sistema interamericano, porém, nem sempre se mostrou o mais adequado para atender as demandas desses países com essa identidade específica. Aparentemente, nunca foi também do interesse da potência do norte que a região unisse suas próprias forças, porque, por razões políticas e geográficas, ela poderia ter se voltado contra os próprios norte-americanos.

Embora o direito internacional seja uma instituição regional bastante consolidada, não há um consenso absoluto sobre a interpretação de seus princípios básicos, o que tem efeitos práticos relevantes, como por exemplo, a demarcação imprecisa de fronteiras, no período inicial da sociedade de estados sul-americanas. Segundo Arie Kacowicz, há duas manifestações do princípio do *uti possidetis* na região: o *de jure*, que implica que o antigo direito colonial serve de base para o território dos novos estados latino americanos e utilizado tradicionalmente pelos países de colonização espanhola; e o *de facto*, que significa que aquele que tem a posse efetiva da terra deverá possuí-la de direito (KACOWICZ, 2005: p. 77). O primeiro serviu de base para as antigas colônias espanholas, enquanto que o segundo fundamentou a formação territorial do Brasil (Ibidem). O fato de haver

uma sólida doutrina de formação territorial para os países latino-americanos após a descolonização não impediu por completo o surgimento de disputas fronteiriças, e, por isso, de ameaça do uso da força. A demarcação de tais fronteiras é procedimento técnico bastante impreciso e em diversas oportunidades os estados da região entraram em controvérsias não por questões jurídicas propriamente ditas, mas sobre a correta demarcação da diáde em campo.

## 4.5

### **Regressão Autoritária (1964-1978)**

Uma característica das relações internacionais sul-americanas na Guerra Fria, em geral, mas neste período de difusão do autoritarismo, em particular, foi o grau de diferenciação nos padrões internacionais entre seus estados. Estas diferenças consistiram numa heterogeneidade quanto ao interesse dos estados em cooperar em torno de diferentes áreas. A isso o analista político Jorge I. Domínguez denominou de “subsistemas internacionais especializados funcionalmente ou por área temática”<sup>117</sup> (DOMÍNGUEZ: 2007: p. 99). Neste tipo de subsistema internacional, os mesmos estados, na mesma subregião, simultaneamente cooperaram em uma área e rivalizaram em outra área (Ibidem). Esta simultânea cooperação e rivalidade, em diferentes setores das relações internacionais, caracterizou em grande medida o padrão da política internacional sul-americana do atual período em análise, o de hegemonia do modelo de estado burocrático-autoritário na região.

Ao mesmo tempo em que os países sul-americanos, por exemplo, cooperaram para dar efetividade à *Operação Condor*, governos intimamente envolvidos nesta operação que requereu um alto grau de colaboração diplomática e de inteligência, rivalizavam a um ponto bem próximo da guerra. É o que aconteceu com as ditaduras militares de Chile e Argentina, as quais, enquanto se articularam contra grupos politicamente rebeldes na região, envolveram-se em escaramuças territoriais em torno do Canal de Beagle, que as levou a um ponto extremamente próximo do conflito militar de fato (Ibidem: p. 97). Esta

---

<sup>117</sup> Do original em inglês *functional or issue-area specialized international subsystems* (Domínguez, 2007).

simultaneidade entre cooperação e conflito na América do Sul da era das ditaduras militares fica clara quanto a todos os fatores ou variáveis-mestre deste trabalho, como se verá a seguir.

#### 4.5.1

#### Interdependência Econômica, Política e Social

Segundo Pope Atkins, em 1968, o comércio intrarregional na América Latina representou uma média de 10% do comércio total de cada membro, em comparação com o valor aproximado de 7 % do ano de 1960 (anterior ao Tratado de Montevideú). Contudo, esta média tinha oscilado entre 8 % e 9% de 1950 a 1953 (Atkins, 1995: p. 291). Esses dados demonstram que o aumento do comércio intrarregional latino-americano foi inexpressivo nesta época, revelando que a interdependência em seu viés econômico entre os países da América do Sul, de presença absolutamente majoritária na ALALC, foi uma variável pouco significativa para se compreender o surgimento de uma identidade coletiva na América Latina e uma ordem internacional na região mais próxima de uma cultura da amizade em termos wendtianos.

Por volta de 1968, a ALALC tinha praticamente deixado de funcionar, paralisada pelo dilema entre a integração comercial e seus efeitos deletérios sobre as economias menos desenvolvidas. Em 1969, o encontro anual da organização tentou mitigar esses problemas pela assinatura do *Protocolo Caracas*, que estendia o prazo da implementação das reduções tarifárias de 1973 para 1980. Entretanto, Colômbia e Uruguai recusaram-se a ratificar o protocolo e a liberalização comercial no bloco teve seguimento com seu perfil de parcial sucesso em virtude do nacionalismo econômico de seus países<sup>118</sup>, que priorizou as políticas protecionistas do estado na direção da defesa das respectivas economias nacionais em detrimento de uma maior abertura econômica com a região latino-americana (Ibidem: p. 292).

A *subregião andina*, pensada como área econômica, tem origem nesses dilemas do processo de liberalização comercial latino-americano proposto pela

---

<sup>118</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de *nacionalismo econômico* em contraste com o *liberalismo* e o *marxismo*, ver o livro de Gilpin *The Political Economy of International Relations* (1987).

CEPAL no primeiro terço da Guerra Fria. Inicialmente foi criada a ALALC para a região, com a assinatura do Tratado de Montevidéu de 1960. Com os impasses entre os países mais industrializados e os de menor industrialização relativa, os estados da região andina buscaram um agrupamento próprio que fortalecesse suas similaridades, sem retirá-los da filosofia desenvolvimentista da CEPAL. A CAN surge de uma visão dissidente desta integração maior, de países que estavam insatisfeitos com a integração econômica latino-americana, por um lado, mas não queriam renunciá-la completamente, por outro lado (Ibidem: p. 291). Inicialmente denominada de *Pacto Andino*, criado por Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru, em 1969, mediante o *Acordo de Cartagena*, que visava à integração econômica e social de seus membros, a CAN, após o *Protocolo de Tujillo*, de 1997, deixou de ser um bloco meramente comercial para adquirir também proporções importantes nos âmbitos da política e da segurança. Com a entrada da Venezuela em 1973 e a saída do Chile em 1976, a CAN hoje é composta por aquela nação, acrescida de Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.

A ALALC, por sua vez, sucumbiu às tentativas de se criar um Mercado Comum entre países de desenvolvimento e tamanho econômico tão díspares. A organização sequer teve êxito em criar uma progressiva área de livre comércio entre seus membros, como mostraram os dados de aumento do comércio intrarregional na América Latina. Após este fracasso parcial, entretanto, ela foi substituída pela ALADI, em 1982, com o propósito, já em seu nascedouro, de promover uma abertura comercial na região sem olvidar os problemas de desenvolvimento assimétrico entre os países da região. Os efeitos da ALADI serão estudados, nesta tese, no último terço da Guerra Fria e no período pós-bipolar. Adianta-se, aqui, contudo, que os blocos regionais contemporâneos da região, como Mercosul, foram estabelecidos dentro das diretrizes de abertura comercial desta organização, com vistas à inserção de seus países no mercado global, bem como à modernização de suas economias de menor desenvolvimento relativo.

Corroborando o argumento de Jorge Domínguez de que o período dos estados burocrático-autoritários na América do Sul caracterizou-se por uma incomum simultaneidade entre cooperação e conflito, pode-se dizer que as tentativas de integração econômica latino-americanas, composta majoritariamente

por estados sul-americanos, se deu num momento de tensas e instáveis relações políticas. À título de exemplo, os governos das duas maiores economias da região, Brasil e Argentina, atravessaram as quatro décadas da Guerra Fria sem realizarem encontros de cúpula de nível presidencial. Este distanciamento diplomático entre os maiores estados e simultaneamente maiores economias da região se desfez apenas no governo Figueiredo (HOLSTI, 1996: p. 1975), o que, entretanto, não impediu os mencionados esforços de integração econômica intrarregional sul-americana ao longo da Guerra Fria.

Quanto à interdependência política e social, esta ficou clara quando o golpe militar brasileiro de 1964 detonou uma reação em cadeia na América do Sul, fazendo com que os demais países seguissem trajetórias políticas semelhantes. Isso mostra o quanto os estados sul-americanos são *sensíveis* às mudanças uns dos outros. Economicamente, porém, com os resultados modestos da ALALC, esta interdependência permaneceu quase que irrelevante, como mostraram os dados de Atkins, adquirindo mais proeminência somente no último terço da Guerra Fria, mas principalmente no período após a Guerra Fria.

#### 4.5.2

##### Destino Comum

Embora seja difícil identificar a existência de um inimigo externo comum voltado especificamente contra a América do Sul, tanto no período da Guerra Fria, como no período do pós-Guerra Fria, no que se refere a este percurso histórico do regresso democrático, houve um consenso bastante sólido dos governos autoritários da região em mobilizarem-se contra uma possível insurgência de orientação marxista-leninista em qualquer um dos países da América do Sul. Isso não foi suficiente, porém, para que se criasse algo próximo de uma CPS, visto que as doutrinas de cunho geopolítico, acompanhadas de insatisfações de natureza territorial e fronteiriça, minavam uma cooperação mais forte entre os estados sul-americanos desta época.

A maioria dos autores da literatura política sobre América Latina não apenas reconhece que os governos autoritários foram instaurados pelas elites políticas da região, como também admite que, uma vez no poder, esse governos

atuaram deliberadamente, ainda que nem sempre de forma explícita, para reprimir qualquer grupo potencialmente rebelde e politicamente insatisfeito, sob o pretexto da luta anti-comunista, baseada na doutrina de segurança nacional. Certamente, os Estados Unidos estiveram favoráveis à guinada à ditadura experimentada pelos países latino americanos após Fidel Castro assumir sua orientação política marxista em Cuba. A tomada e manutenção do poder por essas elites autoritárias, entretanto, se sustentou por bases endógenas e, para fins deste trabalho, a interdependência social e política entre os países sul-americanos foram determinantes para que o estado burocrático autoritário fosse um fenômeno regional, e não uma experiência individual de um determinado estado da América do Sul.

A prova mais concreta de que a contra-insurgência marxista-leninista era percebida pelos governos da região como uma *ameaça comum* a todos eles foi o estabelecimento e manutenção da mencionada Operação Condor. Criada em 1975, pelo *Diretório Nacional de Inteligência do governo chileno*, de acordo com Jorge Domínguez, esta operação consistiu num mecanismo para as ditaduras militares trocarem informações de inteligência sobre seus oponentes, assim como coordenar operações contra-subversivas e transfronteiriças e, em alguns casos, assistir uns aos outros nos assassinatos de membros da oposição a esses governos autoritários. Os estados do Cone Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai participaram da Operação Condor de diferentes formas e intensidade. Segundo este mesmo autor, o governo norte-americano sabia da existência desta operação e em várias oportunidades a descreveu apenas como uma operação contra-terrorista e de contra-insurgência (DOMÍNGUEZ, 2007: p. 97).

#### 4.5.3

##### Homogeneidade

A similaridades políticas e sociais entre os estados sul-americanos do período eram significativas. Domínguez apropriadamente sustenta que a Operação Condor teve êxito somente porque seus estados eram *ditaduras modernas*, o que ele recorda que está associado ao clássico conceito que Guillermo O'Donnell denominou de *estados burocráticos autoritários*. Os governos desses estados,



assim, acreditavam no uso da tecnologia, dos modernos meios de comunicação e de transporte, acompanhado da utilização da *guerra psicológica* e meios semelhantes de se combater supostas ameaças subversivas (Ibidem: p. 98). Esse conceito de ditaduras modernas que está vinculado ao modelo do estado burocrático autoritário nos revela um importante indicador no que se refere à variável homogeneidade.

As ditaduras da região sul-americana não eram semelhantes apenas por serem regimes políticos democraticamente fechados. Elas eram também semelhantes em sua estrutura política, em seu viés militar, bem como sua forma de combater a suposta insurgência. Isso fez com que os estados da região não fossem apenas similares mas altamente semelhantes. Como visto, porém, esta semelhança levou apenas à cooperação em um setor específico, o da repressão à insurgência. Esta cooperação específica se deu em virtude da existência de uma nítida ameaça comum a essas ditaduras: a ameaça de uma revolução marxista.

A relevância do alto grau de similaridade institucional e ideológica não deve ser desprezado. Ditaduras podem ser politicamente semelhantes apenas no fato de que não oferecem a participação política aos membros de sua comunidade política. Podem haver ditaduras nazistas ou ditaduras socialistas que, apesar das diferentes orientações ideológicas ou concepções sobre o bem-estar econômico, compartilham o fato de não oferecerem possibilidade de participação às facções internas de oposição, bem como tratarem os membros de seu povo de forma humanamente irrelevante. Isso levou a cientista política Hannah Arendt a cunhar o termo Totalitarismo, para captar o elemento central desses regimes: o tratamento do ser humano como supérfluo, seja qual for a orientação ideológica da situação “política”, à esquerda ou à direita do espectro político (ARENDT *apud* LAFER, 2003).

O que fortaleceu, todavia, a cooperação entre as ditaduras da América do Sul foi exatamente o fato de que esses regimes compartilhavam valores comuns como a doutrina de segurança nacional e a necessidade de repressão de um tipo particular de insurgência: a de orientação marxista. Essa homogeneidade institucional, política e ideológica, fez com que se possibilitasse ao menos uma cooperação em torno dos setores específicos como o da perseguição a esses grupos contra-insurgentes, e na busca por uma integração econômica

intrarregional. Por outro lado, porém, o caráter belicista desses governos, amplamente inspirados em doutrinas militares de cunho geopolítico contribuiu para o padrão débil de relações políticas no campo da segurança, levando a alguns estados a graves escaramuças diplomáticas e militares, como as que se deram em torno da exploração dos recursos hídricos do Rio Paraná, ou até mesmo à proximidade de uma Guerra, como ocorreu no conflito territorial entre Argentina e Chile sobre o Canal de Beagle, respectivamente.

#### 4.5.4

##### **Autocontenção**

Esta variável é uma das mais interessantes do período autoritário em análise. Embora não se tenha constatado a existência de guerras interestatais desde a Guerra entre Equador e Peru, em 1942, o que fez da América Latina na Guerra Fria, em geral, e no período do estado burocrático-autoritário, em particular, uma região *pacífica*, esta paz somente deve ser entendida em sua acepção negativa. Como ressaltou Andrew Hurrell, as doutrinas geopolíticas que inspiraram as políticas externas e militares das ditaduras modernas latino-americanas embora não tenham levado a uma guerra propriamente dita, criaram um ambiente internacional de animosidade na América do Sul (HURRELL, 2000). Ainda que tenha ocorrido uma cooperação específica em torno da contra-insurgência promovida pela Operação Condor, esta só se deu por que os regimes militares percebiam nas facções rebeldes uma ameaça comum que justificava a implementação de sua doutrina de segurança nacional.

Quando as relações internacionais se referiam às questões de geopolítica, como a delimitação e o reconhecimento de fronteiras internacionais, por exemplo, a rivalidade prevaleceu entre os estados autoritários latino-americanos. Em alguns casos, o desfecho político foi mais pacífico, ao passo que, em outros casos, o ambiente internacional tornou-se mais tenso. Como exemplo da primeira situação tem-se o Tratado de Cooperação Amazônica, ao passo que o conflito territorial referente ao Canal de Beagle entre Argentina e Chile, ocorrido entre 1977-1978 chegou a tal ponto que suas escaramuças aproximaram-se do limite da guerra.

#### 4.5.4.1

#### O Conflito do Canal de Beagle de 1977-84

A literatura sobre segurança na América Latina possui um traço peculiar, ao abordar as crises internacionais, em geral, e o conflito do Canal de Beagle, em particular. Autores como Arie Kacowicz, Kalevi Holsti, Andrew Hurrell e Jorge Domínguez, provavelmente em razão de englobarem em seus estudos períodos históricos muito abrangentes, mencionam as crises internacionais que acometeram a região de forma demasiadamente pontual e sem muita profundidade histórica<sup>119</sup> (KACOWICZ, 1998 e 2005; HOLSTI, 1996, HURRELL, 2000, DOMÍNGUEZ, 2007). O que se sabe mediante esta literatura são os principais fatos históricos das crises internacionais que se deram na região, acompanhada de uma interpretação teórica desses eventos<sup>120</sup>. Assim, esta subseção se divide em contexto histórico e análise política de interpretação teórica. O mesmo será feito com os próximos três estudos de caso desta tese.

A controvérsia territorial entre Argentina e Chile envolvendo o Canal de Beagle, no extremo sul das Américas, na Terra do Fogo, começou no século XIX com a divisão territorial da América do Sul, baseada no princípio do *utti possidetis* (*de jure*, no caso de Argentina e Chile) no século XIX. A melhor forma de se compreender a ideia básica envolvida no conflito de Beagle está na definição sugerida por Kacowicz de que a disputa se deu sobre como e onde se deve definir a linha divisória entre o Atlântico Sul, esfera de influência argentina, e o sul do Pacífico, esfera de influência do Chile (KACOWICZ, 1993: pp. 85-6). Em sua obra posterior, Kacowicz também defende que as disputas entre Argentina e Chile em torno do Canal de Beagle ocorreram em torno do princípio “bioceânico”, defendido pela Argentina, segundo o qual o Pacífico é esfera de influência do Chile, ao passo que o Atlântico é sua esfera de influência. Isso veio

<sup>119</sup> As prováveis exceções a este padrão que, no caso do Canal de Beagle alcançam maior profundidade histórica sobre o conflito e suas implicações políticas, são Holsti (1996) e Kacowicz (1993 e 2005).

<sup>120</sup> Para uma visão mais aprofundada sobre o conflito do Canal de Beagle, bem como todo seu processo de solução de controvérsias, ver o livro de Salmo Caetano de Souza “A Mediação da Santa Sé no Conflito do Canal de Beagle: um Conflito de Soberania Marítima entre Argentina e Chile (2008). Este livro pertence à literatura de Direito Internacional Público. Todavia, a obra se encontra munida de uma sólida apresentação da gênese histórica desta controvérsia.

a ser negado em ambas as arbitragens do século XX, a da rainha Elizabeth, em 1977, e a do papa João Paulo II, em 1978 (Ibidem: p. 137).

Quanto à gênese deste conflito, há dois tratados de extrema importância que devem aqui ser mencionados: o primeiro é o tratado de 1881, sobre a Neutralização e Desmilitarização do estratégico Estreito de Magalhães. De acordo com este tratado, este importante estreito ficava com o Chile, embora ele fosse neutralizado e desmilitarizado. Por esse documento, o Chile desistia de suas intenções sobre a Patagônia, e a Ilha da Terra do Fogo era dividida entre ambos os países (Ibidem: p. 135). O tratado fronteiriço, porém, omitiu-se quanto à definição da soberania sobre as três principais ilhas que seriam objeto da disputa: Pincton, Lennox e Nueva<sup>121</sup> (Ibidem). Seguindo esta omissão, cada país passou a interpretá-la da maneira que lhe fosse mais conveniente em termos de ganhos territoriais. Para Buenos Aires, o princípio bioceânico encontrava-se implícito no acordo fronteiriço de 1881, inclusive no que se refere à presença chilena no Oceano Atlântico. Em contrapartida, Santiago rejeitava este princípio e defendia que aquele acordo lindeiro concedia todo o Estreito de Magalhães ao Chile, conferindo-lhe uma saída ao Atlântico por sua boca oriental. Assim, como ressalta Kacowicz, paradoxalmente, o acordo sobre este estreito acabou exacerbando as controvérsias territoriais relativas à Terra do Fogo (Ibidem).

Por isso, em maio de 1893, os dois países dispuseram-se a assinar um protocolo<sup>122</sup> de esclarecimento relativo ao acordo lindeiro de 1881. Ainda assim, nem todas as pendências fronteiriças foram solucionadas, especialmente quanto à falta de soluções referentes a outras disputas territoriais entre os dois países concernente à fronteira andina na Patagônia e sua fracassada tentativa de demarcação mediante arbitragem, o que levou a uma séria deterioração nas relações entre os dois estados no final do século XIX (Ibidem). Em 1899, essa crise militar se dispersou por causa de um encontro amigável entre o então presidente argentino Julio Roca e seu colega chileno Frederico Errazuriz, no próprio Estreito de Magalhães (o que ficou conhecido como o “Abraço dos

<sup>121</sup> Ver <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,crise-de-beagle-entre-chile-e-argentina-completa-30-anos,297491,0.htm>, acessado em 19/07/2013.

<sup>122</sup> Na nomenclatura do Direito Internacional Público (DIP), Tratado Internacional é um grande gênero que significa basicamente um acordo escrito entre sujeitos de DIP. Entretanto, há diversas espécies de tratado como Protocolo. Este significa, em geral, um ato complementar a um tratado anterior (SOARES, 2004).

Estreitos”), dando início aos processos de arbitragem. Contudo, segundo Kacowicz, as relações diplomáticas ainda permaneceriam tensas por causa tanto da persistência de uma corrida armamentista, como da retórica de uma *paz armada* na região, que tiveram custos econômicos significativos para ambos os países (Ibidem).

Essa conjuntura histórica forma o contexto dos famosos *Acordos de Maio*, assim conhecidos porque foram celebrados em 28 de maio de 1902. Esses acordos formaram um esboço para a paz, que incluiu um Ato Preliminar, um Tratado Geral de Arbitragem, um Tratado de Controle de Armas (neste caso de limitação naval), e o estabelecimento da coroa britânica, à época potência hegemônica, como árbitro sobre as possíveis controvérsias na fronteira andina entre os dois países. O Ato Preliminar estipulou que ambas as partes abstinham-se de adotar políticas territoriais expansionistas, reconhecendo mutuamente suas soberanias e respectivas integridades territoriais (Ibidem: p. 136). Conforme o pensamento de Kacowicz, este princípio teve importância geopolítica fundamental, porque ele limitaria tanto a intervenção militar argentina no Pacífico, como eventuais investidas chilenas no território de seu vizinho. Ademais, o Tratado Geral de Arbitragem vinculou os dois estados a se submeterem à apreciação arbitral toda controvérsia que por qualquer motivo surgisse entre seus signatários, desde que não viessem a afetar os princípios constitucionais de ambos os países. Ainda segundo Arie Kacowicz, este acordo foi a base legal para o compromisso de arbitragem de 1971 referente ao conflito sobre o Canal de Beagle (Ibidem).

No acordo sobre controle de armamentos navais, ambos os países comprometeram-se a não aumentar o poderio de suas respectivas marinhas, seja pela construção ou pela compra de equipamentos bélicos. Houve também o compromisso de se reduzir suas frotas a uma “paridade razoável” a ser alcançada dentro do prazo de um ano. Seguindo os Acordos de Maio, ainda foi celebrado um protocolo para o desarmamento naval. Kacowicz, com razão, considera que esses Acordos foram considerados um importante marco para o direito internacional da região sul-americana (Ibidem).

A tensão fronteira permaneceu latente, então, através de todo o século XX. Ela emergiu, porém, em 1977, num período em que ambos os estados

encontravam-se sob governos ditatoriais, quando um laudo arbitral<sup>123</sup> da coroa britânica, proferido pela rainha Elizabeth, em junho de 1977, manifestou-se favorável ao Chile (HOLSTI, 1996: p. 159), tendo como base legal a recusa deste país ao princípio bioceânico defendido pela Argentina (KACOWICZ, 2005: p. 137). A Argentina, considerada por Arie Kacowicz como a mais ameaçada e ameaçadora das potências militares sul-americanas desta época, com a política externa mais revisionista de sua vizinhança (Ibidem: p. 111), formalmente não aceitou a arbitragem britânica em janeiro de 1978 (HOLSTI, 1996: p. 159). Isso deu início à escalada da crise, levando esses países ao limiar da guerra entre outubro e dezembro de 1978 (HURRELL, 2000: p. 236).

Os efeitos deste laudo arbitral favorável às pretensões territoriais chilenas tiveram repercussões importantes para a estabilidade da região sul-americana. A decisão levou as fronteiras chilenas até o Atlântico. A Argentina, porém, estava disposta a manter a regra de a “Argentina no Atlântico e o Chile no Pacífico”. Também influenciou na reação revisionista de Buenos Aires o fato de que a Terra do Fogo poderia ter importantes e rentáveis recursos naturais, como urânio e também petróleo, assim como o domínio da região por qualquer um dos países conferiria uma maior projeção geopolítica sobre a Antártida, bem como resultaria num ganho de área pesqueira, o que teria uma relativa importância econômica<sup>124</sup> (HOLSTI, 1996: pp.158-159).

De acordo com o “Estado de São Paulo”, embora o então presidente militar argentino, Rafael Videla, não fosse pessoalmente favorável ao conflito com o Chile por causa do Canal de Beagle, mas sua assessoria de guerra o fosse<sup>125</sup>, o fato de que ambos os estados envolvidos nesta crise regional encontravam-se governados por regimes militares fez com que as relações internacionais no período desta controvérsia fossem percebidas por uma ótica hobbesiana, num jogo de soma zero, especialmente sob a visão das doutrinas geopolíticas que inspiravam esses estados (HURRELL, 2000; HOLSTI, 1996: p. 159). Isso fez com que Kacowicz diagnosticasse que o Cone Sul, no período da

<sup>123</sup> A Arbitragem segundo o DIP é uma instituição que vincula os países que a elegem apenas em caráter facultativo (SOARES, 2004)

<sup>124</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,crise-de-beagle-entre-chile-e-argentina-completa-30-anos,297491,0.htm>.

<sup>125</sup> Ibidem.

disputa sobre o Canal de Beagle, tivesse operado de acordo com os mecanismos mais clássicos do realismo político (KACOWICZ, 2005), baseado na maximização do poder material do estado.

Ainda conforme o “Estadão de São Paulo”, a estimativa de baixas dos especialistas era a de que até 50 mil mortes pudessem ocorrer nas três primeiras semanas do possível conflito. Isso porque o cenário geopolítico regional da América do Sul à época também englobava vizinhos como o Equador, o qual, em razão de disputas lindeiras com o Peru<sup>126</sup>, entraria na guerra ao lado do Chile. Já Peru e Bolívia, segundo o analista Rosendo Fraga, autor do livro a “Balança Militar na América do Sul”, entrariam no conflito ao lado da Argentina e ocupariam o norte do Chile<sup>127</sup>, e formariam uma Tríplice Aliança, que Holsti veio a denominar de “Eixo Argentina-Peru-Bolívia” contra o Chile. Este potencialmente teria o apoio do Equador, por sua rivalidade com o Peru (Ibidem).

O conflito foi de fato tão iminente que a estratégia militar da Argentina para invadir o Chile tinha até nome, *Operação Soberania*, algo sugestivo para a percepção dos formuladores de política de segurança desses estados burocráticos autoritários, que formulavam suas decisões sob a ótica de doutrinas geopolíticas (MAIRA, 2003: p. 120). A isso somaram-se políticas externas que buscavam honra nacional, prestígio, afirmação da identidade nacional e muitos outros marcos simbólicos e comerciais (HOLSTI, 1996: p. 159). Os argentinos planejavam seccionar o Chile, com uma violenta Batalha Naval no Cabo Horn, e este país, por sua vez, atacaria a usina Nuclear argentina de Atucha. A Argentina mobilizou uma junta militar e enviou para a região do conflito um considerável grupo de batalha composto por um porta-aviões, dois cruzadores, sete contratorpedeiros, oito fragatas e três submarinos. Após quatro dias de embate na Passagem Drake, uma violenta tempestade atlântica forçou os esquadrões a se retirarem (Ibidem). Este evento é apontado pelos principais autores da literatura de paz na América Latina como o indicador da fragilidade da paz da região à época, que só não se concluiu em razão do acaso meteorológico (KACOWICZ, 2005; HOLSTI, 1995).

---

<sup>126</sup> Como será visto no terceiro estudo de casos desta tese, no próximo capítulo, onde se estuda o a paz sul-americana no Pós-Guerra Fria.

<sup>127</sup> Ibidem.

No dia onze de dezembro de 1977, entretanto, o papa João Paulo II enviou uma mensagem para que ambos os presidentes pusessem fim às suas escaramuças, oferecendo-se como árbitro do conflito (Ibidem). O Vaticano havia detido a guerra, com a intervenção diplomática de seu recém empossado Papa João Paulo II, mediante negociação direta de Antônio Samoré, também conhecido como “o Kissinger do Vaticano”. Os árbitros reconheceram a soberania chilena sobre as três ilhas em questão. A guerra foi tão iminente que se diz que, quando Videla soube da decisão arbitral do Vaticano, não escondeu seu alívio. Militares Argentinos já haviam até mesmo cruzado a fronteira chilena e estavam a três quilômetros dentro do território deste país, quando receberam ordens para regressar.<sup>128</sup>

Na visão histórica de Holsti e Kacowicz, a não consumação da guerra ocorreu mais devido ao acaso, a exemplo de uma tempestade que chegou a atrasar os planos de invasão argentino, do que propriamente aos mecanismos de estabilização internacional sul-americanos (HOLSTI, 1996: pp.158-9 & KACOWICZ, 1993). Mas esse atraso na efetiva invasão argentina permitiu que a decisão arbitral do Papa João Paulo II surtisse seus efeitos em tempo, novamente dando ganho de causa ao Chile e fazendo com que a Argentina então acatasse o laudo arbitral do pontífice.

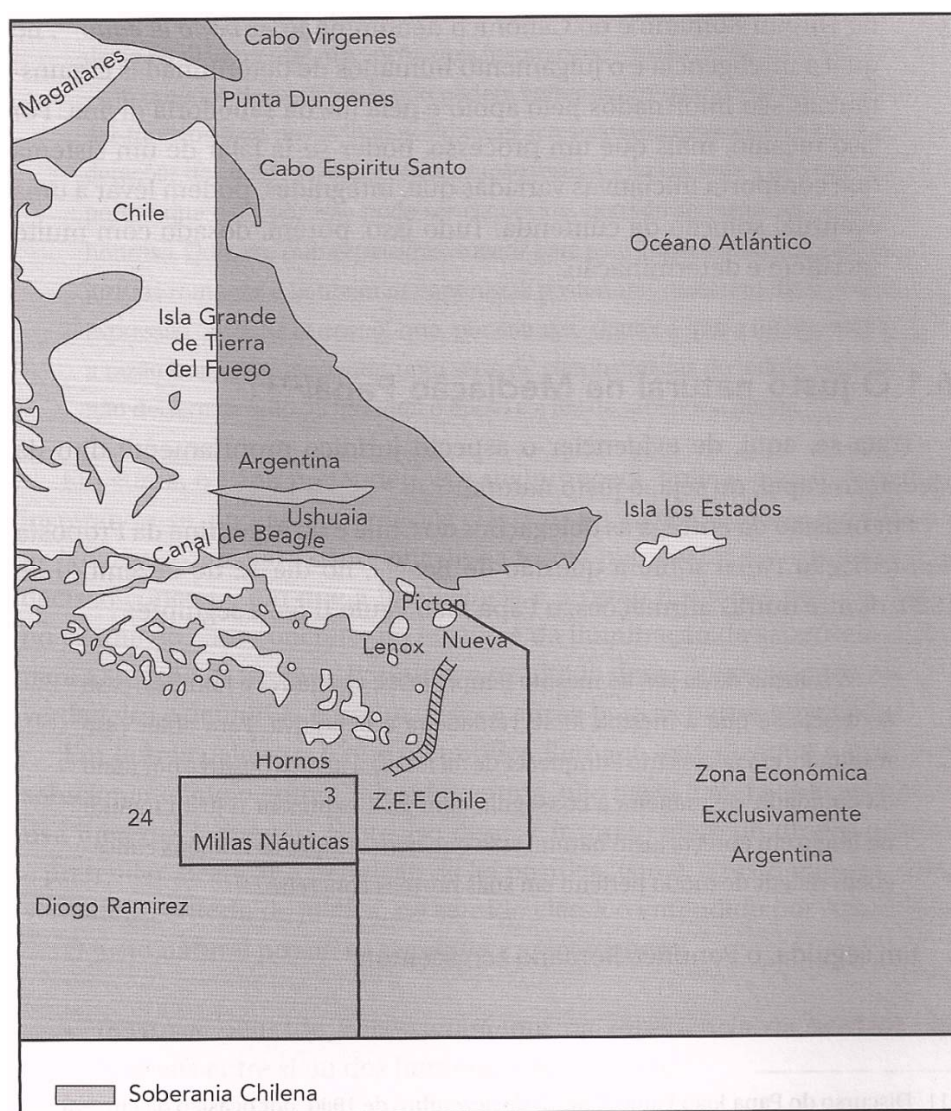
Após amplo diálogo que durou em torno de cinco anos de negociações, Argentina e Chile assinaram o Acordo de Paz e Amizade de 29 de dezembro de 1984. Por este documento, foi reconhecida a soberania chilena sobre as três ilhas do Canal de Beagle, embora, desta vez, houvesse uma explícita limitação sobre a possibilidade de o Chile projetar sua soberania para além de uma franja de doze milhas náuticas desde seu território. A população argentina confirmou este acordo por ampla maioria em um plebiscito sobre a crise do Canal de Beagle, num posterior momento democrático de sua história política (KACOWICZ, 1993: p. 86). Esse tratado foi responsável pela distensão geopolítica entre Argentina e Chile, representando significativas melhoras bilaterais entre ambos os países, o que se fortaleceu ainda mais quando o Chile veio a se democratizar em 1989. No ano seguinte a esta democratização, os dois estados assinaram um acordo de

---

<sup>128</sup><http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,crise-de-beagle-entre-chile-e-argentina-completa-30-anos,297491,0.htm>.



integração econômica denominado de *Acuerdo de Complementación Económica*, que incluiu a construção de um gasoduto desde Neuquén, na Argentina, até Santiago do Chile. No desfecho de 1991, Argentina e Chile não apenas solucionaram pequenas disputas lindeiras como também já haviam *triplicado seu comércio bilateral* (Ibidem: p. 86).



**Figura 6: Mapa do Canal de Beagle após o Acordo de Paz e Amizade de 1984**  
(Fonte: Souza, 2008: p. 243)

Os mencionados autores da literatura de segurança na América Latina apontam não restar dúvidas sobre a transição internacional que se deu no Cone Sul após a solução do Conflito de Beagle. Ao mesmo tempo que identificam na disputa um período de maior proximidade com uma cultura da anarquia bem

distante de uma Comunidade de Segurança e até mesmo mais próxima a uma condição hobbesiana (KACOWICZ, 2005), fica claro, ao menos após seu desfecho, que a tradição jurisdicista das relações internacionais latino-americanas prevaleceu, com a opção pela arbitragem, que teve um apelo simbólico maior quando realizada pelo papa, tendo em vista a forte *cultura católica* nesta região do planeta. *Isso também é um importante indicador de que a variável homogeneidade pode contribuir para o surgimento de uma comunidade pluralista de segurança.*

Bastante representativo desta transição pacífica no Cone-Sul, que viria a se completar com a solução das controvérsias envolvendo a exploração dos recursos hídricos do Rio Paraná (contido no segundo estudo de caso desta tese), é a biografia do ex-vice-presidente argentino Julio Cabos. Cabos é originário de Mendoza, província que se encontrava na linha de fogo à época do conflito, ao final de 1978, sendo, então, um jovem militar de 23 anos, tenente da reserva, enviado para o conflito. Como o ex-presidente relatou ao Estadão<sup>129</sup>, hoje, por paradoxo do destino, ele trabalha no Mercosul pela integração dos dois países<sup>130</sup>.

#### 4.6

#### A Redemocratização e o Declínio da Rivalidade - de 1978 a 1988

São três os principais pontos geopolíticos de discórdia na região sul-americana e que começaram a ser sanados ao final da década de 1970, segundo Hurrell: a) primeiramente, houve significativo aumento na rivalidade pela influência dos chamados *buffer states*, como Bolívia, Paraguai e Uruguai; b) em segundo lugar, focos de atrito se desenvolveram em torno do uso de *recurso hidroelétricos do Rio Paraná*, e c), em terceiro lugar, a *rivalidade nuclear entre Brasil e Argentina* cresceu ainda mais após o acordo nuclear entre o Brasil e a Alemanha Ocidental, a maior transferência de tecnologia nuclear já feita a um país em desenvolvimento (HURRELL, 2000). Visualizar esses pontos de tensão remanescentes é importante, na medida em que a solução destes abrirá espaço para uma nova etapa nas relações internacionais sul-americanas.

<sup>129</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,crise-de-beagle-entre-chile-e-argentina-completa-30-anos,297491,0.htm>.

<sup>130</sup> Ressalta-se que o Chile não é membro pleno, mas sim associado, do Mercosul.

Com referência aos dois primeiros focos de tensão, a situação foi solucionada com a assinatura de dois tratados de cooperação regional: o Tratado de Cooperação Amazônica de 1979, mitigava as fricções ao norte, na Bacia Amazônica, deixando em aberto apenas a rivalidade específica entre Equador e Peru; na Região Platina, o impasse seria solucionado no mesmo ano com a assinatura do Acordo Tripartite (Argentina-Brasil-Paraguai) para o aproveitamento harmônico das represas de Itaipu-Corpus, liberando os atritos interestatais ao sul do continente. O diplomata Fernando Guimarães Reis ressalta que este acordo não resolveu apenas um problema técnico, mas desbloqueou também o diálogo entre Brasília e Buenos Aires, liberando assim a diplomacia brasileira em outros planos de cooperação com a Argentina (REIS, 1993: p. 25). Segundo este autor, foi isso que tornou possível o que ele chamou de “novo entendimento” entre este país e o Brasil na década seguinte (Ibidem).

Como resultado deste novo entendimento bilateral, emerge a importante distensão entre o terceiro foco de atrito apontado por Hurrell: o desenvolvimento da indústria nuclear brasileira. Hurrell ressalta que o acordo nuclear entre Brasil e Alemanha Ocidental foi interpretado de forma extremamente pessimista pela Argentina, considerando que à época o Brasil vivia o período do chamado *milagre brasileiro*, e o governo do general Ernesto Geisel com frequência valia-se de uma retórica diplomática realista, visando a projetar o Brasil como nova potência no cenário internacional daquele período. Esses temores foram intensificados ainda mais porque ambos os países interpretavam suas ações mediante o prisma das doutrinas geopolíticas que influenciavam bastante as percepções intersubjetivas dos governos militares do Brasil e da Argentina (HURRELL, 2000: p. 240). Felizmente, contudo, antes mesmo da democratização política desses dois países, esta questão nuclear já fora resolvida, graças, como será visto, ao desbloqueio nas relações bilaterais obtido no entendimento Itaipu-Corpus, que também envolveu o Paraguai.

Em maio de 1981, o presidente João Baptista Figueiredo visitou Buenos Aires, num gesto extremamente simbólico do ponto de vista diplomático, visto ser esta a primeira visita feita por um chefe de estado brasileiro à capital portenha desde 1935. Uma série de acordos foi assinada, dentre os quais é importante ressaltar um *tratado de produção conjunta de armas e cooperação nuclear*, o que

incluiu parceria bilateral na área de pesquisa e transferência de material nuclear. Hurrell destaca ser bastante significativo que, mesmo após o anúncio por parte da Argentina de obtenção da capacidade de enriquecimento de urânio, em 1983, o processo de aproximação política entre os dois países não foi afetado, num importante indicador do aumento da confiança recíproca entre os dois países (Ibidem: p. 236). Excluindo o destino comum por ser raramente constatado como relevante na América Latina, das quatro variáveis-mestres sugeridas por Wendt, a autocontenção e a homogeneidade operaram significativamente para a intensificação da paz na região sul-americana. No Cone Sul, menor destaque, porém, teve a interdependência até este momento. Esta viria a adquirir maior relevância somente com os acordos de integração regional do pós-Guerra Fria.

#### 4.6.1

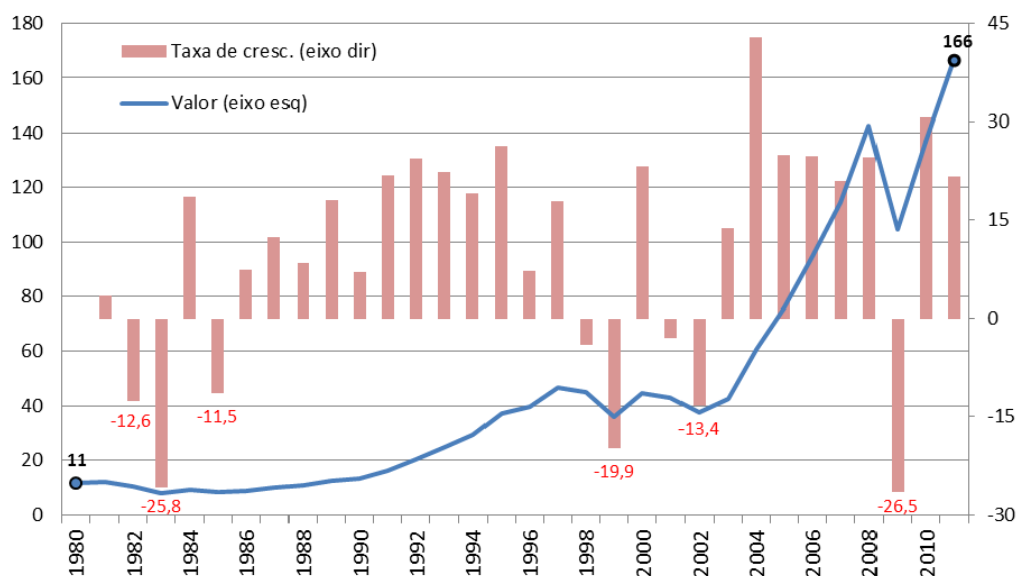
##### **Interdependência Econômica, Política e Social.**

A *interdependência econômica* adquiriu significativa consistência na América Latina a partir de 1980 (KACOWICZ, 1998: p. 102), especialmente pela criação da ALADI, a maior área de integração econômica da região. Ela foi estabelecida em 1980, com o tratado de Montevidéu, objetivando a dar seguimento à integração regional, de modo a evitar os equívocos da antiga ALALC. A ALADI é formada por treze países latino americanos, em sua grande maioria da América do Sul. Esses países são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O bloco econômico cobre uma área de 20 milhões de quilômetros quadrados e mais de 510 milhões de habitantes, de acordo com o site oficial da organização<sup>131</sup>.

Kacowicz ressalta que entre 1985 e 1991, as exportações intrarregionais entre Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Colômbia e Chile havia aumentado de forma bastante significativa (Ibidem). Andrew Hurrell também enfatiza que a criação da ALADI teve um significativo impacto na comércio intrarregional latino-americano. Este autor destaca que o tratado de Montevidéu foi assinado em 1980 e já em 1981 o Brasil havia substituído os Estados Unidos como maior

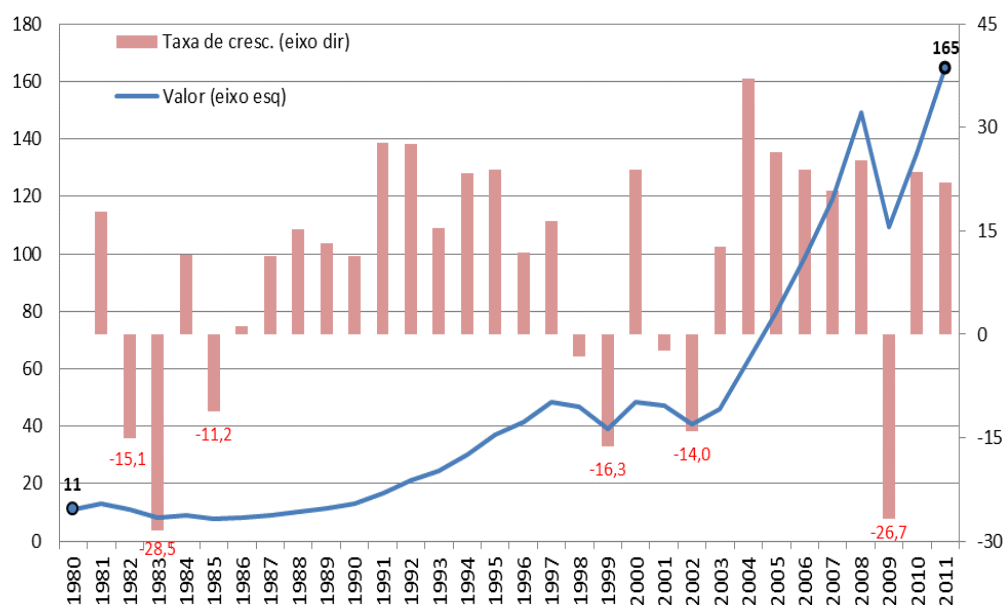
<sup>131</sup> [http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSTITIOWEBp/quienes\\_somosp](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSTITIOWEBp/quienes_somosp).

parceiro comercial da região (HURRELL, 2000). O site da organização mostra que, na década de 1980, o comércio entre seus países membros teve o seguinte perfil:



**Figura 7: Exportações Intrarregionais da ALADI (em Bilhões de Dólares e em Porcentagem)**

Fonte: <http://www.aladi.org/nsfaladi/indicado.nsf/vvindicadoreswebp/exportaciones%20a%20la%20ALADI>.



**Figura 8: Importações Intrarregionais da ALADI (em Bilhões de Dólares e em Porcentagem).**

Fonte: <http://www.aladi.org/nsfaladi/indicado.nsf/vvindicadoreswebp/importaciones%20desde%20la%20ALADI>.

O gráficos revelam indicadores importantes. Se, por um lado, a interdependência comercial intrarregional na América do Sul começou a despontar apenas na segunda metade da década de 1980, por outro lado, ela adquiriu um perfil bastante acentuado no início da década de 1990, de 1991-94, quando Kacowicz ressalta que houve um aumento de 50 % entre as trocas dos principais países da região (KACOWICZ, 1998: p.102), o que é confirmado pelo gráfico, no período. Como, porém, a interdependência entre esses principais países sul-americanos só alcançou proeminência a partir da segunda metade da década de 1980, seus efeitos sobre a paz regional viriam a repercutir de forma mais consistente apenas no contexto político regional através do pós-Guerra Fria.

Na Guerra Fria, foi a interdependência política, e não a econômica, que se mostrou bem mais forte na região. Confirmou-se a tese de que os países sul-americanos são altamente sensíveis às mudanças políticas domésticas de seus vizinhos, e que há uma tendência a homogeneidade institucional entre os países da região. Da mesma forma que o golpe militar brasileiro de 1964 gerou um retrocesso autoritário na região, com a difusão dos estados burocráticos-autoritários na América do Sul, a abertura política que se iniciou no Equador em 1979 também teve efeitos positivos. Ela se alastrou para países-chave da América do Sul, como a Argentina que, após a derrota na Guerra das Malvinas/Falklands em 1982, a qual levou ao ocaso de seu regime militar, fez com que uma nova onda democrática se alastrasse pelos países sul-americanos (MAIRA, 2003).

#### 4.6.2

##### **Destino Comum**

Neste sentido, começa a ocorrer uma verdadeira inversão na política internacional da região. Na medida em que se começou a se testemunhar o ocaso das ditaduras modernas na América do Sul, com uma progressiva homogeneidade democrática entre os países da região, que será inclusive benéfica para a paz, o inimigo comum deixa de ser a insurgência. A ameaça comum agora passava a ser as próprias ditaduras políticas com suas graves violações aos direitos humanos.

A democratização do continente sul-americano se iniciou com a abertura política do Equador, como ressaltado. Ela, porém, adquiriu relevância maior com a abertura política dos países-chave Argentina, em 1982, e Brasil, em 1985, com a

queda do presidente João Baptista Figueiredo, que levou à posse indireta do presidente civil José Sarney. Esse processo somente veio a terminar, contudo, com a lenta e complexa extinção de umas das mais sérias ditaduras sul-americanas, marcada por um amplo registro de graves violações aos direitos humanos de seus cidadãos (Ibidem).

#### 4.6.3

##### Homogeneidade

Com o declínio das ditaduras modernas e a progressiva difusão das democracias constitucionais representativas sul-americanas, na forma predominante de repúblicas constitucionais presidencialistas, inicia-se uma etapa relevante em termos de homogeneidade política na região que terá uma influência extremamente relevante sobre a segurança das relações internacionais sul-americanas. Diferentemente da homogeneidade ditatorial que, apesar do compartilhamento de valores políticos e percepção de ameaça comum, como ficou demonstrado na cooperação regional para a Operação Condor, não leva à redução dos conflitos internacionais, *a difusão da democracia possui enormes efeitos positivos sobre a paz internacional.*

Segundo a teoria da paz democrática, explicitada na parte teórica desta tese, as democracias constitucionais representativas não são regimes absolutamente pacíficos. Os regimes democráticos possuem sim uma enorme tendência histórica a não entrar em guerra *entre si* (DOYLE, 1994). Desta forma, a propagação da democracia que contagiou a América do Sul ao final da década de 1970, com a abertura política do Equador, e na década de 1980, com a democratização de Argentina e Brasil, teve um efeito estabilizador significativo sobre as relações internacionais sul-americanas que veio a se concretizar no pós-Guerra Fria.

Jorge Domínguez captura com exatidão as principais transformações políticas e institucionais vivenciadas pela América Latina com o fim da década de 1980. Segundo este autor, *a difusão do liberalismo político*, a democracia, juntamente com a propagação do *liberalismo econômico*, doutrina do livre comércio, serão a tônica do novo período pós-ditatorial experimentado pelos países sul-americanos na década de 1990. A isso se soma *o fim da Guerra Fria* e

das rivalidades político ideológicas que costumavam cindir as facções domésticas em torno do apoio ao bloco ocidental ou oriental do mundo bipolar (DOMÍNGUEZ, 2007).

Esta homogeneidade liberal, democrática e comercial, que favoreceu a paz sul-americana ao final da década de 1980 e através dos anos 1990 encontrará sua prova num dos casos mais sensíveis referente à paz interestatal na região: no conflito entre Equador e Peru de 1995, que será estudado em detalhes posteriormente. Em termos de efeitos da homogeneidade e também da interdependência para a paz interestatal, entretanto, este conflito do pós-Guerra Fria curiosamente veio a demonstrar que estados democráticos, que compartilham uma mesma área de livre comércio entre si, a CAN, podem sim entrar em um conflito internacional, ainda que de baixa intensidade (HERZ & NOGUEIRA, 2002).

#### 4.6.4

##### **Autocontenção**

Quanto à autocontenção, Argentina e Chile efetivamente dispuseram suas forças armadas umas contra as outras, e a guerra só não veio a se concretizar por causa de imprevistos meteorológicos que levaram o então governo militar argentino a prorrogá-la. A existência de uma paz negativa na região não significa que havia indisposição para Guerra, requisito indispensável para uma CPS. Os governos da região, especialmente os militares, ainda que não tivessem entrado de fato em guerra, a consideravam como uma alternativa plausível. Não havendo autocontenção, fator necessário, mas não suficiente para uma cultura de paz, não poderia haver uma cultura da amizade na região sul-americana através da Guerra Fria. Embora uma CPS ainda não existisse na região, sobretudo, pela inexistência de expectativas confiáveis de que os conflitos entre os estados serão resolvidos de forma pacífica, uma série de instituições importantes para a paz negativa se mostram eficazes, como o direito internacional e a arbitragem como solução pacífica de conflitos lindeiros.

Antes mesmo dessa inflexão ocorrida em meados da década de 1980, é importante constatar a existência de diferentes culturas da anarquia na América do Sul até se chegar à cultura atual. Em *An Emerging Security Community in Latin*



*America*, Adrew Hurrell destaca que a América Latina não se desviou muito dos padrões de relacionamento internacional de qualquer sociedade pós-colonial, marcada por guerras de consolidação dos estados nacionais (HURRELL, 2000: p. 268). Inicialmente havia na região uma cultura hobbesiana, onde *Guerras*, *Alianças* e *Balança de Poder* eram as principais instituições usadas para solucionar conflitos de interesse nas relações internacionais da região. Isso teria durado até a Guerra do Paraguai (1965-70), quando a consolidação dos principais estados nacionais teria feito com que a cultura da inimizade desse lugar a uma cultura da rivalidade<sup>132</sup> (Ibidem: p. 240). Esta começou a dar sinais de arrefecimento a partir na década de 1970, período em que as relações internacionais entre os países sul-americanos oscilavam entre a rivalidade e a cooperação. Os principais focos de atrito se desenvolveram foram três: o já analisado conflito entre Chile e Argentina sobre o Canal de Beagle, no extremo sul do Hemisfério Ocidental; em segundo lugar, em torno do uso dos recursos hidroelétricos do Rio Paraná, entre Paraguai, Argentina e Brasil; e, por fim, a rivalidade nuclear entre Brasil e Argentina, que cresceu ainda mais após o acordo nuclear entre o Brasil e a Alemanha Ocidental, a maior transferência de tecnologia nuclear já feita a um país em desenvolvimento (Ibidem).

Como os dois últimos estão interligados, o estudo da autocontenção neste período se deu, para fins desta tese, em torno de dois casos: a solução do *Conflito sobre o Canal de Beagle*, de 1978, e o fim das *Escaramuças em torno na Bacia do Prata*, de 1979. Na Região Platina, o impasse foi solucionado com a assinatura do Acordo Tripartite entre Argentina, Brasil e Uruguai. Este tratado visou ao aproveitamento harmônico das represas de Itaipu e Corpus, solucionando as rivalidades no Cone Sul do continente. Fernando Guimarães Reis ressalta que este acordo não resolveu apenas um problema técnico, mas desbloqueou também o diálogo entre Brasília e Buenos Aires, liberando assim a diplomacia brasileira em outros planos (REIS, 1993: p. 25). Como ressaltado, foi isso que tornou possível o

---

<sup>132</sup> Hurrell destaca implicitamente a existência de três culturas da anarquia na América do Sul: a da *inimizade*, até a Guerra do Paraguai; a da *rivalidade*, a mais duradoura de todas que perdura até o arrefecer da Guerra Fria e que começou a dar sinais de amenização na década de 1970; e a *cooperativa*, após a inflexão de meados dos anos 1980. Isso significa que, até o ano de 2000 quando Hurrell escreveu este ensaio, ele não reconheceu ainda a emergência de uma cultura da amizade na região (2000).

que ele chamou de “novo entendimento” entre Brasil e Argentina na década seguinte (Ibidem).

#### 4.6.4.1

##### A Distensão da Bacia do Prata

A característica central da literatura sobre a crise diplomática em torno da Bacia do Prata é a mesma mencionada anteriormente sobre as demais crises latino-americanas em geral: ausência de profundidade histórica e conceitual. No caso da Bacia Platina, porém, os autores são ainda mais superficiais (KACOWICZ, 1998 e 2005; HOLSTI, 1996; HURRELL, 2000; DOMÍNGUEZ 2007). Isso se deve a uma característica elementar da própria crise platina. Aparentemente a disputa sobre o Canal de Beagle de 1977 recebe um pouco mais de atenção desses autores porque suas escaramuças levaram à iminência do conflito armado, com tropas argentinas tendo efetivamente adentrado o território chileno. Havia estratégias militares consolidadas de ambos os lados e o conflito somente não chegou a se efetivar na região da Terra do Fogo por causa de um acaso meteorológico que fez com que operações militares ofensivas fossem abortadas, possibilitando a intervenção do Pontífice João Paulo II como árbitro desse contencioso.

Já a posterior tensão diplomática que antecedeu à regulamentação do uso dos recursos hídricos do Rio Paraná, em 1979, teve um escalamento menos grave, relativamente à natureza belicosa da disputa. Sabe-se que missões militares com vistas ao combate também chegaram a ser organizadas tanto por Brasil como pela Argentina, num período em que ambos os países davam sinais de estarem nos estágios iniciais de uma corrida armamentista nuclear. Invasões territoriais, entretanto, não chegaram a ocorrer (DOMÍNGUEZ, 2007: p.106). Ainda assim, o grau de desentendimento entre os dois principais países da Bacia Platina do Cone Sul, Argentina, Brasil, tendo o Paraguai como fiel da Balança (QUEIROZ, 2011: p. 591) fez com que se configurasse uma crise diplomática impossível de se existir em uma CPS. Apesar do menor tamanho do Paraguai, o que sempre o colocou numa situação desfavorável na geopolítica do Cone Sul, no que se refere a este contencioso na Bacia Platina, o poder de barganha deste país era maior, visto que

ele possuía direitos de acesso aos recursos hídricos fronteiriços à Bacia do Prata na mesma proporção que o Brasil e Argentina (Ibidem).

Kacowicz destaca que o desfecho da anterior crise de Beagle favorável ao Chile, e não à Argentina, incitou este país a facilitar um novo entendimento com seu outro vizinho ainda mais poderoso, o Brasil (KACOWICZ, 2005: p. 147). O arrefecimento deste contencioso permitiu não apenas a resolução de um problema técnico entre esses três países, mas também consolidou as bases para a paz na sub-região, fazendo com que as relações bilaterais entre Argentina e Brasil fossem normalizadas (REIS, 1997: p. 25). Em outubro de 1979, a disputa que durou treze anos sobre a geração de energia hídrica do Rio Paraná, na tríplice fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai, foi solucionada com a assinatura do Tratado de Itaipu-Corpus, que, além de ter regulamentado a navegação na Bacia Platina, viabilizou a realização de dois projetos hidroelétricos distintos, um de responsabilidade do Brasil e o outro de responsabilidade da Argentina (DOMÍNGUEZ, 2007: p. 106). Isso possibilitou o surgimento do Mercosul e a consolidação de uma comunidade de segurança em sua sub-região (DOMÍNGUEZ, 2007; REIS, 1997).

Para se compreender esse conflito e sua solução pacífica, é essencial considerar a importância que os recursos hídricos adquiriram na geopolítica das relações internacionais do século XX. Utilizar-se-á aqui dois conceitos para se entender a dinâmica desta disputa diplomática: a ideia de *common pool resources* (CPRs) desenvolvida por Keohane e Ostrom (1995) e a categoria de *complexos hidropolíticos* (CHs), desenvolvida por Fábio Albergaria de Queiroz (2011), baseado na conhecida concepção de complexo regional de segurança (CRS), cunhada por Barry Buzan. Os CPRs se distinguem dos *bens públicos comuns*, como o ar, por exemplo, por sua escassez. Sempre que a utilização de um bem comum implicar na redução das possibilidades de um outro ator, tem-se um CPR e não mais um bem público comum. O traço distintivo de um CPR é a necessidade de regulamentação de seu uso comum, que no caso das relações internacionais ultrapassam as fronteiras dos estados onde não existe uma autoridade jurídico-política acima de seus atores (KEOHANE & OSTROM, 1995). Os recursos hídricos da Bacia Platina configuram um caso clássico de CPR, visto que além de sua disponibilidade ser comum, não se trata de um recurso natural ilimitado para seus beneficiários.

Já os CHs dependem de seu conceito original de CRS. Este é definido por Buzan como um grupo de estados cujas principais percepções de segurança encontram-se tão interligadas que seus problemas nacionais de segurança somente podem ser considerados de maneira conjunta (BUZAN, WEAVER e Wilde, 1998: p. 12 e BUZAN, 1993). Buzan e Waever identificaram a existência de onze CRS no mundo: América do Norte, América do Sul, Europa, Pós-URSS, Oriente Médio, África Ocidental, África Central, Chifre da África, África Austral, Sul da Ásia e Leste Asiático. Há também a possibilidade de identificar-se a existência de sub Complexos Regionais de Segurança, dos quais o Cone Sul é um exemplo (BUZAN & WAEVER, 2003: pp. 445-446 apud QUEIROZ, 2011: p. 581). Também se constata a existência de gradações no nível de integração desses CRS. Conforme defendem Buzan, Weaver e Wilde, a dinâmica internacional de um CRS também pode ser localizada dentro de um espectro, conforme a interdependência no campo da segurança seja pautada por padrões de amizade ou inimizade. No lado negativo deste espectro encontram-se as *formações conflitivas*, na qual a interdependência surge do medo, da rivalidade e de percepções mútuas de ameaça. Em posição intermediária estão os *regimes de segurança*, nos quais os estados ainda se tratam como ameaças em potencial, mas estabeleceram arranjos (institucionais) para reduzir o dilema de segurança entre eles. No extremo positivo do espectro encontram-se o que Deutsch denominou de *comunidades pluralistas de segurança*, onde os estados não mais esperam utilizar a força em suas relações mútuas (BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998: p.12 & BUZAN, 1993), em razão do compartilhamento de valores e normas fundamentais. A partir desta ideia de interdependência no campo da segurança que Queiroz cunhou o conceito de CHs.

Um CH é um CRS que é interdependente na seara dos recursos hídricos, em que, segundo este autor “quanto maior for seu grau de interdependência hidrológica entre os atores que compartilham os usos de um sistema hidrográfico, maior será a possibilidade de formação de complexos hidropolíticos” (QUEIROZ, 2011: p. 575). A Bacia Platina é, assim, tanto um CPR como um CH. Sua utilidade comum se tornou mais problemática sob o ponto de vista geopolítico com o surgimento de uma tecnologia que possibilitava a utilização da Bacia

Platina para fins energéticos<sup>133</sup>. *O Brasil intentava construir uma represa para sua então futura hidrelétrica, mas havia fundados temores por parte da Argentina de que poderiam ocorrer efeitos colaterais sobre seu território.* A água se tornou um bem público central na geopolítica da Bacia do Prata nos anos 1960.



**Figura 9: Mapa da Bacia Platina (Fonte: Ibidem: p. 585)**

Isso ocorre porque a América do Sul é um continente extremamente concentrador dos recursos hídrico, sendo que suas duas maiores bacias hidrográficas, a Amazônica e a Platina, estão entre as maiores do mundo. A água se tornou fundamental na geopolítica contemporânea, especialmente na região sul-americana. Para se ter uma ideia de como o continente é privilegiado pela presença abundante deste recurso, basta a seguinte constatação: o planeta dispõe aproximadamente 1,386 bilhão de km<sup>3</sup> de água. Quase toda ela, entretanto, é salgada (97,5 %). Dos 2,5% remanescentes de água doce, mais de 23% não estão disponíveis para o consumo, estando igualmente indisponíveis para a maior parte dos usos industriais, por se encontrarem contidas em subsolos ou glaciares (Queiroz, 2011: p. 573). *Mais de um quarto da água utilizável do planeta se encontra no continente sul-americano* (QUEIROZ, 2011: p. 574).

<sup>133</sup> No século XIX tinham ela relevância somente para questões lindeiras ou navegação fluvial (QUEIROZ, 2011).

Como acertadamente é ressaltado por Queiroz, além de ser um recurso escasso, este é geograficamente distribuído de forma bastante desigual. No contexto dessa desigualdade natural, para atender às principais demandas das populações humanas, tanto de dessedentação, como de geração de energia elétrica, as águas doces utilizadas pelos estados não são em geral provenientes apenas de dentro de suas próprias fronteiras nacionais (QUEIROZ, 2011: p. 574). Ao contrário, os recursos hídricos encontram-se em regiões fronteiriças compartilhadas por mais de um estado, configurando CPRs<sup>134</sup>. O caso da Bacia do Prata é paradigmático da necessidade de regulamentação do compartilhamento internacional de recursos hídricos, e sua longa crise diplomática até se obter uma solução pacífica negociada, ainda durante o período de ditaduras militares na região, é mais um bem sucedido exemplo regional de solução pacífica de controvérsias. Seu desbloqueio configurou verdadeiro ponto de inflexão para a sociedade internacional sul-americana, visto ter distendido as relações entre as duas maiores potências regionais: Argentina e Brasil

A crise diplomática platina tem sua gestação algumas décadas depois da Segunda Guerra Mundial, quando se começa a perceber o potencial hidráulico na Bacia do Prata. É útil dividi-la em dois estágios: primeiramente, o relativo aos desentendimentos lindeiros entre Brasil e Paraguai e, posteriormente, após a solução cooperativa entre esses dois países, *referente à atitude temerosa que a Argentina passou a assumir quanto à possibilidade de intensificação da hegemonia brasileira no Cone Sul*, levando ao apogeu da crise com o fechamento das fronteiras entre os dois países, por iniciativa de Buenos Aires, em 1977. Nesse contexto, relembra-se que a solução pacífica do uso comum da Bacia Platina possui dois tratados internacionais: um primeiro, binacional, entre Brasil e Paraguai, de 1969; e um segundo, tripartite, entre Argentina, Brasil e Paraguai, assinado uma década depois, em 1979.

No ano de 1952, fez-se um relatório informativo por um grupo de técnicos brasileiros visando a se conhecer o potencial energético de Sete Quedas/ Saltos de Guaíra na Bacia Platina (Ibidem, 2011: p. 588). Este documento ressaltou o enorme potencial hídrico da Bacia do Prata, mas enfatizou a necessidade de

---

<sup>134</sup> Especialmente porque, com frequência, os rios são utilizados como fronteira natural entre os estados.

*parceria* com o Paraguai para sua exploração, sugerindo o estabelecimento de uma usina construída pelo Brasil na fronteira comum com o Rio Paraná. Tanto o Paraguai, que tinha a maior parte de sua energia produzida de termelétricas, como o Brasil, que passava por um período de nacionalismo econômico, tinham interesses em otimizar suas fontes de energia. Entretanto, havia algumas questões fronteiriças a serem resolvidas entre os dois países que, somadas à atitude do Brasil de não enfatizar o uso compartilhado desses recursos hídricos, em razão da assimetria de poder material na região, teve a intenção de fazer uso exclusivo do Rio Paraná (Ibidem). Esses desentendimentos bilaterais sobre o regime de compartilhamento dos recursos hídricos platinos vieram desencadear a primeira fase da disputa, entre o governo guarani e o brasileiro, que viria a ser solucionada com a *Ata de Iguaçu* de 1966.

Esses desentendimentos entre os dois países platinos sofreriam uma guinada importante com o breve, mas significativo, governo de João Goulart. Pouco antes do golpe militar de 1964 que o destituiu do poder, a diplomacia de Goulart, marcada por uma forte ênfase no aprimoramento das relações sul-sul, concordou em estabelecer um *Plano Conjunto de aproveitamento da Bacia da Prata*, proposto por esse presidente brasileiro e seu colega Alfredo Stroessner. A finalidade desse plano era resolver a principal contenda entre as duas nações e estabelecer um regime de aproveitamento conjunto do Rio Paraná. Entretanto, a tomada de poder pelos militares brasileiros, ao menos num primeiro momento do governo Castello Branco, fez com que essa guinada cooperativa de Goulart, de certa forma, fosse arrefecida. Segundo Queiroz, a atitude de Castello Branco visava a projetar o país como potência média, internacionalmente, e como grande potência, no plano regional. Isso veio a mitigar a cooperação entre Brasil e Paraguai num ambiente de acentuada assimetria geopolítica (Ibidem).

O imbróglio entre esses dois países sobre o aproveitamento compartilhado do Rio Paraná durou até 1966, quando o governo brasileiro oficialmente declarou ao seu vizinho paraguaio a disposição de utilizar Sete Quedas e Saltos do Guaíra num regime de condomínio. Essa atitude brasileira foi vista com enorme otimismo pelo governo Paraguaio, dando início às soluções bilaterais entre esses estados.

Assinou-se, assim, a Ata de Iguaçu<sup>135</sup> de 1966, que foi considerada um marco inicial da solução de conflitos entre o governo guarani e o brasileiro, dando origem ao *Tratado de Itaipu* de 1969, instrumento jurídico internacional que resolveu as disputas bilaterais entre Assunção e Brasília (Ibidem: p. 592). Por essa Ata, os chanceleres de ambos os países concordaram em criar uma *Comissão Técnica Mista* para debater a viabilidade estrutural do projeto hídrico binacional.

Todavia, a Argentina, estado ribeirinho de jusante<sup>136</sup> do Rio Paraná, observou essa conquista diplomática entre ambas as nações platinas sob fortes suspeitas, por duas razões. Primeiramente, como mencionado, *do ponto de vista técnico*, havia a preocupação de que a construção de uma usina no Rio Paraná viesse a afetar os futuros planos de Buenos Aires de se criar sua própria usina hidroelétrica. Em segundo lugar, *sob a perspectiva política*, a Argentina temia que a solução da contenda do Brasil com o Paraguai viesse a fortalecer a posição de Brasília na geopolítica platina, o que a desagradava sobremaneira, especialmente num período de rivalidade internacional na região platina. A solução da disputa entre brasileiros e paraguaios deixa, contudo, remanescentes problemas bilaterais entre a Argentina e o Brasil. Visando a impedir que o acordo entre aqueles países gerasse perdas relativas para a Argentina, o então presidente deste país, Arturo Illia (1963-1966) propôs um encontro entre os cinco chanceleres dos estados Platinos (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai). Realizado em 1967, o objetivo oficial do encontro era discutir um plano de integração física conjunta na Bacia do Prata, assim como o aproveitamento conjunto de seus recursos naturais, o que mais interessava a Buenos Aires (Ibidem: p. 591).

Este encontro de Chanceleres de 1967, assim como os dois que o seguiram, foram de grande importância para o desfecho da crise, pois eles evidenciariam a reação de Buenos Aires à solução obtida entre Assunção e Brasília. Naquele ano, a Argentina não deixou de expressar sua insatisfação com o que veio a ser o principal ponto de discórdia com seu governo: o item IV da Ata de Iguaçu, que excluía, por razões soberanas, qualquer possibilidade de

<sup>135</sup> Em direito internacional considera-se “Ata” um acordo internacional declaratório de intenções políticas (SOARES, 2004). No caso da Ata de Iguaçu, ela também ficou conhecida como Ata das Cataratas e tinha como objetivo estabelecer os princípios que viriam a nortear o tratado de exploração binacional dos recursos hídricos entre os dois países.

<sup>136</sup> Expressão técnica da disciplina de geografia que designa um estado vinculado a um rio e que se encontra na continuidade fluvial posterior a este acidente geográfico.



participação argentina no regime de compartilhamento hídrico entre Brasil e Paraguai (Ibidem, 2011: p. 592). O item IV da Ata de Iguaçu, de fato, concretizava institucionalmente o principal temor de Buenos Aires: sua exclusão do compartilhamento dos recursos naturais do Prata acompanhado da intensificação da hegemonia brasileira na região. Buenos Aires também defendia seu direito de criar uma usina hidrelétrica jusante a Itaipu, a chamada hidrelétrica de Corpus, a qual seria feita em parceria com o Paraguai (PEREIRA, 1974: p. 70 *apud* QUEIROZ, 2011: p. 593). Nesta importante reunião de chanceleres de Buenos Aires, estabeleceu-se uma agenda fundamental comum que firmou os contornos do projeto Itaipu-Corpus como ele seria futuramente. Para tanto, os chanceleres platinos estabeleceram a criação de um Comitê Intergovernamental Coordenador. Este tinha a incumbência de centralizar todas as informações relativas à Bacia do Prata, assim como coordenar a ação conjunta dos países platinos em parceria com suas respectivas agências nacionais especializadas no setor (CAUBET, 1989: pp. 53-54 *apud* QUEIROZ, 2011: p. 593).

No ano seguinte, em 1968, ocorreu a segunda reunião de chanceleres platinos, em *Santa Cruz de la Sierra*, Bolívia. Neste encontro, assinou-se uma ata que estabeleceu os primeiros contornos jurídicos do sistema da Bacia do Prata (QUEIROZ, 2011: p. 593). Os chanceleres platinos aprovaram também o estatuto do *Comitê Intergovernamental Coordenador* que teve a incumbência de preparar, na reunião de chanceleres do ano seguinte, o esboço de um tratado internacional objetivando a institucionalizar as relações hídricas platinas (Ibidem). O sistema de reuniões de chanceleres dos estados da Bacia do Prata, criado pela Argentina com o intento de visar a um uso compartilhado dos recursos hídricos platinos, ao mesmo tempo que impediria as perdas relativas deste país na geopolítica regional, acabou se demonstrando um mecanismo institucional *ad hoc* de enorme relevância diplomática. Isso ficou muito bem demonstrado no ano de 1969. Neste ano, foi criado o *La Plata Basin Group (Cuenca del Plata)* com a finalidade de organizar o desenvolvimento do poder hidrelétrico regional, assim como seus recursos aquíferos.

Na terceira reunião de chanceleres, ocorrida em 23 de abril, os governos platinos assinaram o Tratado da Bacia do Prata, também conhecido como tratado de Brasília, o qual entrou em vigor em 14 de agosto de 1970 (Ibidem: p. 594).

Constituindo-se em um *acordo quadro*<sup>137</sup>, estabelecia objetivos extremamente amplos, explicitados em apenas oito artigos. O primeiro desses oito artigos estabelecia a principal diretriz de seu sistema institucional. Este dispositivo firmava que o uso dos recursos hídricos da Bacia Platina deveria ser feito de forma conjunta, compartilhada, na forma de um condomínio. Entretanto, dada a forma incipiente e pouco precisa com que este documento regulamentou o uso cooperativo dos recursos naturais platinos, perduraram-se diversos questionamentos jurídicos, dentre os quais se destaca, principalmente, a construção das usinas hidroelétricas que seriam construídas na Bacia do Prata, assim como seus efeitos naturais e econômicos sobre a Argentina, estado ribeirinho jusante (Ibidem: p. 594). O tema da construção dessas usinas permaneceu sendo o principal foco da disputa desde a assinatura do *Tratado de Brasília*, de 1969, até a solução definitiva do conflito, com a assinatura do *Tratado Tripartite Itaipu-Corpus*, uma década depois.

Ao longo desta década, a construção da *Usina Binacional de Itaipu*, resultante de difíceis negociações que se arrastaram através da segunda metade da década de 1960, fez com que se tornasse realidade o projeto de se apagar os problemas lindeiros entre Brasil e Paraguai, “com água” (Ibidem: p. 595). Trata-se de um excelente exemplo de efeito *spill-over* da cooperação funcional, tal como previsto pelos neofuncionalistas. O Tratado de Brasília conseguiu solucionar duas questões elementares dentro dessas relações bilaterais: em primeiro lugar, foi responsável pela construção de um ambiente de confiança referente à disputas fronteiriças entre Brasil e Paraguai; sendo a devolução da ilha de Itaipu por parte do Brasil algo fora de cogitação, os dois governos decidiram-se, então, por optar por um projeto de caráter binacional (Ibidem), num movimento que lembra muito a criação da *Comunidade Econômica do Carvão do e Aço*, no processo de integração europeu, dado à negativa de um princípio de soberania e territorialidade mutuamente excludentes, típicos do sistema de estados modernos. Deste modo, em 17 de maio de 1974, criou-se a *Itaipu Binacional*, entidade bigovernamental responsável pelo gerenciamento da construção da usina hidroelétrica na área de disputa fronteiriça entre os dois países (Ibidem: p. 597).

<sup>137</sup> Uma acordo quadro, na terminologia do Direito Internacional Público, consiste numa espécie de acordo guarda-chuva, que abarca, de forma programática, diversos outros tratados a eles vinculados, geralmente denominados de protocolos (SILVA, 2004).

A solução desta disputa entre Brasil e Paraguai, no entanto, causava sérios temores a Buenos Aires. Além de potencialmente este arranjo binacional poder vir a tornar os estados ribeirinhos satélites da potência regional brasileira, que tradicionalmente sempre disputou a hegemonia com a Argentina no Cone Sul, isso poderia fazer com que a balança de poder regional pendesse ainda mais em favor de Brasília. Assim, outras negociações tendo em vista um novo tratado de cooperação, que incluísse Buenos Aires de forma mais clara, faziam-se necessárias para resolver-se de vez a crise na Bacia Platina. A Argentina trabalhou fortemente para que este novo tratado contivesse uma emenda que contemplasse o direito dos estados à consulta prévia (Ibidem). No caso de haver indicadores de que os empreendimentos binacionais entre brasileiros e paraguaios fossem causar algum dano a Argentina, na qualidade de ribeirinho jusante, os demais ribeirinhos deveriam consultá-la previamente antes de realizar qualquer ação potencialmente danosa a Buenos Aires (Ibidem).

A crise entre Argentina e Brasil começou sua escalada exatamente quando este país recusou àquele o direito de incluir no novo tratado de 1970 o mencionado direito de consulta prévia. A tese brasileira era de cunho bastante soberanista. Ela determinava que nenhum estado deveria encontrar-se obrigado a fornecer informações que viessem a comprometer sua segurança nacional, seu desenvolvimento econômico, assim como sua melhoria ambiental. Esta atitude da diplomacia brasileira, tomada no contexto da ditadura militar, é importante demonstrativo da tese de Hurrell de que, à época das ditaduras militares, as relações internacionais eram percebidas sob uma perspectiva bastante influenciada pelas teses geopolíticas que informavam os regimes militares da região (HURRELL, 2000: p. 204). Consequentemente, através da década de 1970, a chancelaria brasileira teve de lidar com uma enorme crise diplomática com a Argentina que mobilizou diversas instâncias políticas, inclusive a Assembleia Geral das Nações Unidas, fórum que Buenos Aires tentou utilizar para impedir a construção de Itaipu Binacional, ao mesmo tempo em que alavancava seu próprio projeto de construção de uma hidrelétrica binacional com o Paraguai, a chamada Corpus.

No dia 12 de julho de 1977, quando o então presidente paraguaio Alfredo Strossener esteve em visita oficial ao Brasil, apenas dois dias antes da visita de

Rafael Videla a Assunção, o chanceler brasileiro Azeredo da Silveira declarou que não poderia aceitar a construção da hidrelétrica de Corpus na proporção desejada por Buenos Aires, pois isso significaria abrir mão da soberania nacional (QUEIROZ, 2011: p. 598). Persistia entre as elites brasileiras uma concepção que pouco contribuía para a exploração conjunta deste CPR: a de que sobre Itaipu conversariam paraguaios e brasileiros e sobre Corpus dialogariam paraguaios e argentinos (Ibidem). Esta visão pouco cooperativa majoritariamente responsável pela interpretação soberanista por parte do Brasil fez com que a Argentina, um país de menor poder relativo que visava a uma solução compartilhada da crise platina, optasse por uma retaliação drástica ao governo brasileiro, o que levou ao *ápice da crise diplomática* entre os dois países em 1977.

Em 31 de julho deste mesmo ano, a Argentina, em função de divergências sobre o aproveitamento do Rio Paraná, fechou sua fronteira com o Brasil (QUEIROZ, 2011: p. 599), no que foi um dos eventos mais graves na história das relações bilaterais entre os dois países. O fechamento ocorreu no estratégico túnel *Las Cuevas-Caracoles*, que atravessa a Argentina, ligando também o Chile ao Brasil. Isso obrigou os caminhões brasileiros, assim como os chilenos indo para o Brasil, a realizar um desvio de mais de 2 mil quilômetros (Ibidem) num inviável inconveniente econômico para Brasília que afetava também o vizinho ocidental da Argentina, o Chile, que já tinha relações problemáticas com a Argentina devido às tensões relativas à disputa sobre o Canal de Beagle. Essa atitude retaliatória do governo argentino para com o brasileiro deu início a uma espiral de tensão, agravada por ambos os lados, acentuando ainda mais a instabilidade platina no final dos anos 1970 (Ibidem). Segundo as próprias palavras de Queiroz:

A justificativa apresentada pelas autoridades argentinas para aplicação do bloqueio era de que os caminhoneiros brasileiros se recusavam a pagar uma compensação tarifária pelo uso da infraestrutura do país, no caso o túnel, conforme previsto em um convênio provisório de transporte terrestre internacional celebrado pelos três países mais Uruguai e Paraguai. Segundo o documento, além das taxas de compensação pelo uso de seu sistema rodoviário, o país que servia como fonte de ligação entre outros dois estados tinha também o direito de fixar os itinerários das empresas transportadoras que o utilizavam. Apesar das citadas garantias jurídicas, o Brasil alegou que as medidas só foram executada por conta das divergências existentes entre os dois países sobre os projetos hidroenergéticos em curso no Rio Paraná (Ibidem: pp. 609-610).

Em nota oficial o Ministério das Relações Exteriores do Brasil repudiou a iniciativa do governo argentino e o ameaçou com a possibilidade de bloquear a faixa lindeira entre *Paso de los Libres* e Uruguaiana para o transporte de carga proveniente da Argentina. Isso serviu de pretexto para que Buenos Aires respondesse a essa ameaça com a denúncia do *Tratado de Amizade e Comércio* entre os dois países, que garantia a livre navegação do Rio da Prata desde meados do século XIX. O governo Brasileiro, porém, não concretizou essa ameaça, o que de fato contribuiu para que a grave crise não se escalasse ainda mais. Segundo Queiroz, a intenção brasileira não passou de uma precavida escaramuça diplomática, tanto que, em suas próprias palavras:

Para evitar maiores transtornos, o Itamaraty optou em não adotar qualquer medida retaliatória pelo ocorrido e, assim, as licenças temporárias concedidas pelo Departamento Nacional de Estrada e Rodagem para que caminhões argentinos pudessem cruzar a fronteira brasileira, com validade para 31 de julho daquele mesmo ano, foram todas automaticamente renovadas (Ibidem: p. 610).

O governo brasileiro, que inicialmente adotou uma postura negociadora equivocada ao excluir Buenos Aires da possibilidade de consulta sobre seu projeto de exploração compartilhada com o Paraguai na Bacia Platina, acabou por ter uma atitude apaziguadora, ao não responder à retaliação argentina no mesmo tom de inimizade. Não reagindo no mesmo grau de hostilidade, o Brasil certamente contribuiu para que a crise fosse congelada. Uma vez que os dois países não intensificaram sua espiral de rivalidades ainda mais, foi preciso somente aguardar o momento histórico oportuno para que a disputa platina se solucionasse. Isso se deu com a posse do presidente brasileiro João Batista Figueiredo que, assim que ascendeu ao poder, determinou que seu chanceler Saraiva Guerreiro imediatamente providenciasse a retomada das negociações com Buenos Aires sobre um aproveitamento compartilhado e cooperativo na Bacia do Prata (Ibidem: p. 600).

Pouco mais de um semestre após o início do mandato do presidente Figueiredo ocorreu a assinatura do *Acordo sobre Cooperação Técnico-Operativa entre os Aproveitamentos de Itaipu Corpus*, mas conhecido como Acordo Itaipu-Corpus de 19 de outubro de 1979. Diferentemente do acordo binacional entre Brasil e Paraguai, de uma década atrás, *este era um acordo tripartite* que visava a compatibilização das usinas hidroelétricas de Itaipu e Corpus. Segundo o

diplomata Fernando Guimarães Reis (1995) e o pesquisador Fábio Albergaria de Queiroz, este acordo não apenas resolveu um problema técnico entre Argentina e Brasil, mas também destravou a agenda bilateral entre ambos os estados, fazendo com que eles transformassem suas percepções mútuas a favor de uma mudança pacífica. A partir deste ponto, a integração do Cone Sul intensificar-se-ia cada vez mais, tendo como eixo Brasília-Buenos Aires, assim como a integração europeia se assentou no eixo Berlim-Paris<sup>138</sup>.

Com o desfecho pacífico da crise Platina, criou-se uma nova relação de confiança recíproca entre Argentina e Brasil, o que viria distender outros pontos de discórdia na agenda internacional dessas duas potência regionais. Como mencionado, Hurrell acertadamente ressalta que o acordo nuclear entre Brasil e Alemanha Ocidental, que foi interpretado de forma pessimista pela Argentina, considerando que à época o Brasil vivia o período do milagre brasileiro, teria sua interpretação pessimista mitigada. Esse estranhamento fora intensificado porque, como mencionado, Argentina e Brasil enxergavam suas ações mediante o prisma das doutrinas geopolíticas da Guerra Fria, que influenciavam bastante as percepções intersubjetivas dos governos militares de Brasília e Buenos Aires no período bipolar (HURRELL, 2000: p. 240). Porém, antes mesmo da democratização desses dois países, as desavenças sobre os projetos nucleares entre eles foram resolvida, graças a este desbloqueio nas relações bilaterais obtido no entendimento de Itaipu-Corpus.

Como visto, em maio de 1981, o presidente João Batista Figueiredo esteve em visita oficial a Buenos Aires, a primeira realizada por um presidente brasileiro desde de o ano de 1935. Nesta oportunidade, foi assinada uma série de acordos na seara bélica, dentre os quais é importante ressaltar um *Tratado de Produção Conjunta de Armas e Cooperação Nuclear*, incluindo uma parceria bilateral na

---

<sup>138</sup> Ao se estabelecer um comparação entre os processos de integração europeu e sul-americano, não se defende nesta tese, de forma alguma, a existência de uma teleologia que faria com que todos os demais processos de integração do planeta seguissem a mesma trajetória europeia. Contudo, defende-se aqui que o caminho da integração, em linhas neofuncionalistas, passa por uma reavaliação do conceito westfaliano de territorialidade soberania, em sua fórmula moderna, mutuamente excludente. Além disso, a existência de estados líderes, como ocorreu tanto na Europa, como na América do Sul, contribui sobremaneira para se otimizar o processo de integração regional. Isso não significa que as semelhanças sejam “naturais”. Ao contrário. Como ressaltou em algumas ocasiões o então chanceler brasileiro Celso Amorim, muitas vezes as elites políticas dos estados sul-americanos intencionalmente buscaram se espelhar no modelo europeu (BANDEIRA, 2006). Trata-se de uma opção política, e não de teleologia histórica.

área de pesquisa e transferência de material nuclear. A cooperação internacional, nos termos de Bull, tornava-se cada vez mais a regra na América do Sul, em vez de ser exceção.

**Tabela 4: Desenvolvimento da Comunidade de Segurança Sul-Americana na Guerra Fria**

		CPS na América do Sul		
		Guerra Fria		
Variáveis	Indicadores	1945-1963	1964-1978	1979-1989
<b>Interdependência</b>	Transações Internacionais: Fluxos Financeiros, de Bens e Serviços, Pessoas e Informações, juntamente com Recursos Comuns Compartilhados	Política S; Econômica N	Política S; Econômica N	Política S; Econômica N
<b>Destino Comum</b>	Ameaça Externa, Passado Comum e/ou Projeto Comum	N	N	N
<b>Homogeneidade</b>	Corporativa (Classe de Entidade Política: Estado Territorial) ou de Tipo (Classe de Regime Político) ou Cultural: História, Língua, Religião etc.	S*	S	S*
<b><u>Autocontenção</u></b>	Instituições Diplomáticas Permanentes (Bilaterais e Multilaterais), Mecanismos de Resolução Pacífica de Controvérsias, Desmilitarização das Fronteiras e Exclusão de Hipótese Bélica com os Membros da Comunidade Mediante um Discurso Comum de Paz	N	N	N

## 4.7

### Conclusão

O Traço marcante da ordem internacional sul-americana através da Guerra Fria é o que a literatura de segurança denomina de paz negativa. Por uma série de razões históricas, esta sociedade interacional compartilha de um conjunto de instituições que contribuem para sua estabilidade sistêmica. Concorde-se aqui com o argumento de Holsti de que a América Latina e a América do Sul se caracterizam pelo contraste entre esta relativa estabilidade internacional, marcada pela ausência de guerras, por um lado, juntamente com uma história fértil em golpes e convulsões domésticas, por outro lado (HOLSTI, 1996). A Guerra Fria é o ápice desta tendência política, marcada por três subciclos relativamente claros tendo como ponto de inflexão o período ditatorial que se seguiu à possibilidade de esquerdização da América Latina, quando Fidel Castro assumiu sua tendência marxista após a Revolução Cubana. Entretanto, o ocaso das ditaduras modernas na região coexistiu com a solução de importantes contendas interestatais sul-americanas, particularmente no Cone Sul (Canal de Beagle e Bacia Platina) que passaram a ventilar a possibilidade da emergência de uma CPS na região. Mas como as quatro variáveis-mestre propostas pelo construtivismo wendtiano servem para explicar sua ordem internacional no período bipolar, juntamente com seus importantes indicadores de transformação no sentido de uma cultura da anarquia da amizade?

Todas essas quatro variáveis-mestre se demonstraram praticamente ausentes ao longo de toda a Guerra Fria, o que corrobora o argumento desta tese de que não houve uma CPS na região sul-americana neste período, ainda que seu terceiro terço tivesse dado sinais significativos de incremento da cultura da amizade. Quanto à *interdependência*, Arie Kacowicz acertadamente afirma que ela foi praticamente nula até os anos 1960, tendo as relações econômicas regionais sido mais marcadas pela dependência com os países do norte do que propriamente pela interdependência intrarregional (KACOWICZ, 1998: p. 101). Tanto que a integração regional mostrou-se resultante de um projeto deliberado das elites políticas, em organizações internacionais, como a CEPAL, bem como dos próprios governos nacionais. Neste sentido, Kacowicz afirma que, em vez de a



interdependência ter se mostrado a causa primeira da estabilidade da futura cooperação sul-americana, ela na verdade foi um consequência do processo de liberalização política experimentado por seus governos nacionais, vindo ambas a contribuir para a paz regional do pós-Guerra Fria. Se juntarmos este argumento de Kacowicz com a também acertada afirmação de Pope Atkins de que a ALALC, que foi criada em 1960, consistiu num virtual fracasso econômico (mas, como se defende aqui, não político), observa-se um incremento modesto da interdependência no plano da economia somente a partir da década de 1980, no último estágio da Guerra Fria, após a criação da ALADI.

Apenas na segunda metade da década de 1980, passou-se a constatar um crescimento expressivo do comércio entre Argentina, Brasil, Paraguai, Colômbia, Chile e Equador. A interdependência econômica, portanto, passou a ser uma variável expressiva para ocasionar a paz apenas na segunda metade da década de 1980. A partir de então, ela assumiu perfil ascendente. Tanto que, entre 1991 e 1994, o comércio entre seus maiores estados cresceu 50 % (NAÍM, 1995: p. 48 e INOTAI, 1994, p. 55 *apud* Kacowicz, 1998: p. 102). Mas como os conflitos de Beagle e em torno da Bacia Platina foram resolvidos antes mesmo da criação da ALADI, não há que se falar em contribuição do comércio para o desfecho pacífico dessas disputas internacionais. Com certeza, porém, esta ascendente integração econômica intrarregional viria a contribuir expressivamente para o incremento da paz, mesmo em sua dimensão positiva, no período pós-bipolar. O que se constatou ao longo da Guerra Fria em termos de interdependência foi uma maior relevância da *sensibilidade em suas dimensões política e social*, que teve efeitos significativos sobre a homogeneidade da região no período, do que propriamente em sua esfera econômica.

O *destino comum* mostrou-se uma variável também praticamente nula na região. Apenas a condição de periferia do sistema capitalista internacional é que gerou uma solidariedade entre os estados latino americanos. Todavia, há aqui dois problemas. Primeiramente, esta marginalização econômica é demasiado abrangente, não incluindo especificamente os países da América do Sul, mas sim toda a América Latina em geral. Em segundo lugar, a força desta ameaça é difusa em sua natureza, pois ela não *se* caracteriza pela iminência existencial contida em

uma ameaça externa do tipo extraterritorial. Não se constatou a presença afirmativa desta variável na América do Sul no período bipolar.

De todas as quatro variáveis-mestre, a *homogeneidade* é a que se demonstrou mais presente na região ao longo do período analisado. Em razão da mencionada sensibilidade política e social, os estados não apenas se mostraram relativamente homogêneos em termos valorativos, por compartilharem uma mesma raiz histórica, cultural, religiosa e política. Muito em razão da proximidade geográfica e afinidade cultural, os estados da região tenderam a acompanhar as oscilações políticas dos demais, *especialmente quando iniciadas e terminadas em estados núcleos como Brasil e Argentina*. A própria arbitragem bem-sucedida do Canal de Beagle somente numa segunda tentativa, quando sugerida e solucionada pela Santa Sé, é um indicador da relevância do compartilhamento de valores históricos e culturais latinos e católicos da região. Como defendido por Holsti, a região é dotada de uma peculiar “cultura diplomática”, o que fez com que as instituições internacionais de sua sociedade interestatal, com ênfase particular no direito, contribuíssem para a estabilidade desse sistema mesmo na ausência das variáveis-mestre mencionadas por Wendt.

Suas principais instituições internacionais no período da Guerra Fria, consolidadas através da história são:

Tabela 5: Estrutura da Sociedade Internacional Sul-Americana na Guerra Fria

Instituições Primárias		Instituições Secundárias
Mestres	Derivadas	Regimes da Região
Soberania	Não-intervenção <sup>139</sup>	Carta da ONU e Carta da OEA
	Direito Internacional Interamericano <sup>140</sup>	Carta da OEA
Territorialidade	Fronteiras	Tratados Específicos Bilaterais Sobre Formação de Estados
	<i>Uti Possidetis</i> <sup>141</sup>	Jurisprudência e Tratados Históricos
Diplomacia	Bilateral	Embaixadas
	Multilateral	OEA, ALALC e ALADI
	Presidencial <sup>142</sup>	-
Nacionalismo	Autodeterminação	Carta da ONU e Carta da OEA
	Soberania Popular	Carta da OEA
Segurança Coletiva	Resolução Pacífica de Conflitos	Pacto de Bogotá e TIAR

<sup>139</sup> A não-intervenção possui uma acepção própria no sistema interamericano. Na literatura da área, ela representa a luta dos estados do sul do continente pela não ingerência das potências do norte. Para essa discussão ver Atkins (1995).

<sup>140</sup> O direito internacional interamericano é idiossincrático pelas mesmas razões. Ver Atkins (Ibidem).

<sup>141</sup> Do latim *uti possidetis ita possideatis* “Aquele que possui deve continuar a possuir”. Instituição típica da região, que norteou a formação de seus estados territoriais.

<sup>142</sup> A Diplomacia presidencial também é típica da região. Funciona como facilitadora das negociações internacionais, visto que a presença dos chefes de governo confere maior credibilidade aos compromissos assumidos. Ela é resultante, segundo Merke, da antiga crença em uma federação bolivariana (MERKE, 2011).

A *autocontenção* é outra variável que não se demonstrou presente em qualquer dos subciclos estudados na Guerra Fria. Embora, como ressaltado pela maioria dos autores da literatura, a América do Sul seja uma região de paz negativa, acompanhada por significativas e constantes turbulências internas, a ausência de guerra não significou a ausência de disposição para o conflito armado. Os dois estudos de caso do período demonstram que embora a guerra não tenha se concretizado entre os exércitos regionais, as elites políticas admitiam a possibilidade do enfrentamento bélico, especialmente no caso da disputa do Canal de Beagle, mas, em menor medida, relativamente ao aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata. No caso da disputa entre Argentina e Chile é indicador importante desta disposição belicosa o fato de que as forças armadas argentinas chegaram a invadir o território chileno, somente vindo a abortar a operação militar devido a animosidades meteorológicas. Isso mostra que os estados sul-americanos não haviam de forma alguma excluído a hipótese de guerra entre si.

Como defendido por Wendt, para que haja uma mudança na estrutura do sistema internacional, algo historicamente raro, não é preciso se constatar a presença dessas quatro variáveis num (sub) sistema internacional. Tudo o que é necessário é a combinação de uma das três variáveis eficientes, interdependência, destino comum ou homogeneidade, combinada obrigatoriamente com a variável permissiva, a autocontenção (WENDT, 1999, p. 343). No caso da América do Sul do período da Guerra Fria, não se constatou a existência de nenhuma dessas variáveis. Apenas o que se observou de significativo foi a presença da interdependência política e social, que gerou uma certa medida de homogeneidade institucional, que já existia na região. Isso não é suficiente, entretanto, para se criar uma cultura da amizade da anarquia neste período.

## 5

### A América do Sul no Pós-Guerra Fria

#### 5.1

##### Introdução

Ainda que o objetivo deste capítulo empírico seja exatamente o mesmo que o do capítulo anterior, mostrar se as quatro variáveis-mestre contribuíram para uma mudança na cultura da anarquia no sentido da amizade, levando a uma CPS, sua estrutura é ligeiramente distinta. Em primeiro lugar, como o período do pós-Guerra Fria aqui analisado é temporalmente menor do que o período bipolar, não se fazem necessárias as divisões em subciclos históricos como as existentes na etapa da Guerra Fria, mais longa do que a presente etapa. Em segundo lugar, como no período pós-bipolar começou-se a perceber a emergência de uma CPS na região, *os três estágios sugeridos por Adler e Barnett, nascente, ascendente e maduro serão agora incluídos na análise*, o que é mais um elemento teórico a ser //considerado no período. Assim, as quatro variáveis-mestre serão analisadas apenas ao final deste capítulo sobre o pós-Guerra Fria, com o objetivo de constatar se ao menos duas delas, uma das três causais, e necessariamente a permissiva, encontraram-se presentes para causar a mudança no sentido de uma cultura da anarquia da amizade.

Para compreender em qual porção do espectro inimigo-rival-amigo (pluralista-solidarista) uma sociedade interestatal se encontra, não basta avaliar o sistema como um todo, pois nele existem focos e regiões de maior intensidade institucional. Mesmo aceitando que a sociedade internacional global, como defende Buzan, está num estágio pluralista, entre as porções da coexistência e da cooperação, isso não seria o bastante para se compreender a estrutura social da América do Sul, em particular, pois ela pode possuir uma institucionalização e integração mais densa ou rarefeita que a sociedade interestatal global como um todo. Para que isso seja feito, é necessário investigar empiricamente a presença de *padrões de relacionamento e instituições internacionais* que Buzan considera

caracterizadores de uma sociedade solidarista/kantiana para constatar se elas se encontram presentes, ou não, na América do Sul contemporânea.

Quanto à pesquisa sobre a América do Sul no pós-Guerra Fria, este capítulo limita-se a um recorte temporal que vai desde a *Declaração de Buenos Aires* de novembro de 1990, feita com a abertura democrática dos países-chave Brasil e Argentina (Herz e Hoffman, 2004: p. 201), até a *Conferência de Georgetown* de 2012, quando o tratado constitutivo da UNASUL entrou em vigor e sua cláusula democrática foi estabelecida. A delimitação temporal dentro desses vinte e três anos se justifica porque é neste período que se constatou o início do processo de convergência *política, econômica e legal* entre os países da região, facilitado pelo ocaso da Guerra Fria e a intensificação da globalização. A partir daí, surgiu uma série de *instituições secundárias e projetos comuns* que asseguraram a CPS ascendente que se observa hoje no continente. Porém, como a região sul-americana encontra-se na América Latina, a qual está contida no Hemisfério Ocidental, antes se fará uma apresentação da política internacional desta região mais ampla, de uma forma geopoliticamente concêntrica. O objetivo é não excluir mudanças institucionais que embora não se limitem à América do Sul, sobre ela repercutem de forma clara, por causa de sua localização geográfica.

## 5.2

### O Hemisfério Ocidental e a América Latina no Pós-Guerra Fria

A persistência de conflitos internacionais até mesmo no período do pós-Guerra Fria, com a eclosão da guerra entre Equador e Peru na Amazônia, em 1995, é vista por boa parte dos autores da área como empecilho para a formação de uma comunidade de segurança na Região até o ano desta guerra. Contudo, pode-se observar mais recentemente que esse tipo de disputa fronteiriça que sempre consistiu na principal fonte de instabilidade regional na América Latina foi tradicionalmente resolvido de forma diplomática (TORRES, 2003: p. 87). De acordo com Mônica Serrano, quanto às disputas entre os países latino-americanos, poucas vezes se recorreu ao uso da força propriamente dita. Como visto, Kalevi

Holsti defende a existência de uma “Cultura Diplomática Latino-Americana”<sup>143</sup>, caracterizada pela solução pacífica de controvérsias entre os estados da região (KACOWICZ, 2003: p. 10). Arie Kacowicz entende que, até os dias atuais, os países do subsistema latino-americano vivem numa “Longa Paz Sul-Americana” desde 1883, com o fim da Guerra do Pacífico, entre Bolívia, Chile e Peru<sup>144</sup> (Ibidem, 2003: p. 11).

Entre os conflitos mais importantes em toda a América Latina, no século XX, ainda segundo Serrano, pode-se destacar a *Guerra do Chaco* (1932-1935); a chamada *Guerra do Futebol* de 1969, entre Honduras e El Salvador; o rompimento de hostilidades, em 1981, entre *Peru e Equador*; a *Guerra das Malvinas/Falklands* de 1982, entre Argentina e Reino Unido; a *Crise Centro-americana*; bem como o já mencionado *conflito entre Peru e Equador no ano de 1995* (SERRANO, 1998: p. 126). Lembre-se, contudo que, segundo Federico Merke, este conflito nem mesmo pode ser considerado uma guerra propriamente dita, de acordo com o *Correlates of War Project* (MERKE, 2011: p. 3). Quanto a este ponto, discordam Mônica Herz e João Nogueira. Segundo estes, apesar de as baixas deste conflito serem imprecisas, seria correta classificá-lo como *guerra*, pois ocorreu significativa mobilização de ambas as forças armadas visando ao combate bélico (HERZ & NOGUEIRA, 2002).

Contemporaneamente, após a solução desta disputa territorial entre Equador e Peru, as fontes de instabilidade na região da América Latina consistem basicamente *nas novas ameaças* do mundo globalizado, particularmente *terrorismo e tráfico internacional de drogas*<sup>145</sup>. Ademais de representarem uma quebra da paz e da ordem na região, elas dividem os países do Hemisfério Ocidental, colocando, de um lado, alguns poucos estados alinhados à postura política mais *securitizadora* do tráfico de drogas ilícitas promovida por

<sup>143</sup> Os autores da área notam que uma importante peculiaridade dessa cultura diplomática é a chamada *diplomacia presidencial*, oriunda da ideia bolivariana de que a América Latina seria resultante da fragmentação dos povos ibero-americanos (MERKE, 2001).

<sup>144</sup> Kacowicz ressalta, porém, que a ausência de guerras na região não implica ausência de contendas entre as nações latino-americanas (2003: p. 11).

<sup>145</sup> Para uma discussão mais aprofunda sobre as novas ameaças hemisféricas no pós-Guerra Fria, assim como as “mais novas ameaças” desta região no pós-Onze de Setembro, ver o artigo de Mônica Hirst “Seguridade en las Américas” (2003).

Washington, particularmente a Colômbia<sup>146</sup>, e, de outro lado, os demais países latino-americanos favoráveis a uma abordagem mais social, baseada na consolidação dos direitos humanos e das instituições democráticas (Villa, 2009). Daí a importância de o quarto estudo de casos desta tese referir-se a um conflito doméstico, um típico modelo de *nova guerra* que, ainda assim, compromete a qualidade da paz regional, devendo ser de interesse do estudo da literatura de Comunidades de Segurança.

Curiosamente, de acordo com Mônica Serrano, muitos dos novos e não tradicionais desafios de segurança, ainda que haja alguns totalmente inéditos, originam-se em boa medida da incapacidade de vários estados da região e seus esforços para assegurar o bem-estar de seus cidadãos para prover as condições mínimas de ordem dentro de suas fronteiras (SERRANO, 1998: p.132). Praticamente não há mais conflitos interestatais na América do Sul, como também ressaltado por Merke. Isso não implica, contudo, a existência de uma paz positiva sul-americana. A autora ressalta um conjunto de problemas internos que, se não forem bem administrados pelos governos latino-americanos, podem ameaçar a estabilidade da região. Diferente de outras regiões do planeta, como Europa, por exemplo, não se observa fontes de instabilidades políticas como relativa à autodeterminação étnica e ao estado nacional. Este é uma instituição relativamente estável das relações internacionais da América do Sul (HOLSTI, 1996). Os demais temas a comprometer a paz sul-americana seriam as chamadas *novas ameaças*, como: *a deterioração ambiental*; *a insurgência civil*, muitas vezes ligada à desigualdade social comum na região; *os fluxos migratórios*; *o tráfico de drogas*, *o tráfico de armas* e *o crime organizado* enraizado na região<sup>147</sup> (SERRANO, 1998).

Por causa das dificuldades do sistema interamericano em lidar com as novas realidades da segurança hemisférica e da percepção de que seu desenho

<sup>146</sup> Juntamente com a maioria dos autores da literatura sobre tráfico internacional de drogas, Juan Gabriel Tokatlian denomina esta política austera dos Estados Unidos em relação às drogas de “proibicionismo”. Ele estabelece mesmo uma distinção entre o proibicionismo *hard*, de Washington, e *soft*, de Bruxelas, pondo numa perspectiva relativa à abordagem antidrogas perpetradas por Estados Unidos e União Europeia, ambas baseadas ainda na criminalização do uso de entorpecentes, mas com diferentes ênfases quanto ao uso de medidas coercitivas para atingir este fim (TOKATLIAN, 2009: p. 321).

<sup>147</sup> Para uma discussão mais desenvolvida sobre estas novas ameaças e sua relação com uma possível CPS hemisférica ver o artigo de Joseph Tulchin “Creando Comunidades de Seguridad en el Hemisfério” (2006).



institucional do pós-segunda Guerra Mundial não atende mais às complexas demandas do mundo globalizado, foram realizadas mudanças significativas em sua arquitetura<sup>148</sup>, que necessariamente tiveram impacto sobre as instituições sul-americanas. Na década de 1990, a principal e mais notável mudança consistiu no reconhecimento da democracia representativa como forma adequada de governo a ser almejada pelos países do Hemisfério Ocidental. A resolução 1080 da Assembleia Geral dos Estados Americanos, também conhecida como Compromisso de Santiago, foi responsável pela securitização da democracia nas Américas (Fontana, 2003: p. 175). Três anos depois, teve-se uma inflexão diplomática no multilateralismo continental com a chamada *Conferência de Miami*, mediante a qual se buscou uma ampla integração regional nos âmbitos político e econômico, com o início dos trabalhos para o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), assim como uma abordagem internacional norte-americana mais afastada do unilateralismo e mais favorável à defesa da democracia<sup>149</sup>. Este clima democrático e multilateral iniciado pela Conferência de 1994 ficou conhecido na literatura como “Espírito de Miami” (Griffith, 1998: p. 80). As novas ameaças regionais exigiam um redesenho institucional do sistema interamericano.

Duas mudanças na arquitetura da OEA foram de especial relevância: em primeiro lugar, em 1991, a OEA criou a *Comissão de Segurança Hemisférica* (Comitê, a partir de 1995), o primeiro fórum regional permanente para a consideração de questões relativas a controle de armamentos, não-proliferação, defesa e segurança internacional (BLANCO, 2003: p. 116); em segundo lugar, no mesmo ano, foi criado dentro do sistema da OEA a *Conferência dos Ministros de Defesa das Américas*. Esse mecanismo diplomático foi estabelecido visando a discutir de forma mais dinâmica as *novas ameaças à segurança das Américas* que, segundo Miguel Camilo Ruiz Blanco, são: *reforço da democracia como condição básica para a estabilidade política e econômica; participação de civis e militares em questões relativas à defesa* (BRUNEAU, 2008), assim como a

<sup>148</sup> Um análise mais pormenorizada do sistema interamericano e de suas transformações institucionais no pós-Guerra Fria encontra-se no artigo de Mônica Herz “Límites y Possibilidades de la OEA en la Esfera de la Seguridad” (2003).

<sup>149</sup> Domínguez ressalta que esta regra foi quebrada em 2001 com a tentativa de apoio, por parte dos Estados Unidos, ao golpe do governo democraticamente eleito de Hugo Chávez (2007).

construção de medidas de fomento à confiança; *participação na manutenção da paz*; *o impacto do crime e das drogas sobre a segurança*; *ameaça representada pelo tráfico ilegal de armas*; e *o impacto dos assuntos econômicos sobre a segurança* (BLANCO, 2003: p.123). Os dois órgãos trabalham de forma coordenada desde a Assembleia Geral da OEA de 2002, celebrada em Barbados, nas quais se planejou buscar uma convergência entre o *Comitê*, as *reuniões ministeriais* e o trabalho da OEA propriamente dito (Ibidem).

### 5.2.1

#### A Região Latino-Americana

Quanto à América Latina, no âmbito normativo, Kacowicz resume em *cinco* as principais regras e normas, constitutivas e reguladoras, da sociedade internacional latino-americana: a *soberania e a igualdade entre os estados*, da qual resulta o mais importante princípio do peculiar direito internacional interamericano, o da não-intervenção e da igualdade jurídica e formal entre os seus países, transformado, porém, pela securitização regional da democracia, no período pós-bipolar; o princípio do *uti possidetis* e integridade territorial, que determina que as antigas fronteiras coloniais sejam a base geográfica legítima dos presentes estados nacionais e que não se admite a conquista territorial na região (sendo que a América espanhola adota sua versão *de jure*, ao passo que a lusitana assume sua versão *de facto*); a *resolução pacífica de disputas*, que enfatiza a solução de controvérsias fora do escopo da guerra, seja pela mediação, arbitragem ou simples soluções diplomáticas; a *segurança coletiva*, que supõe o uso cooperativo da segurança, como as medidas de construção de confiança, o controle de armamentos e a defesa coletiva; o *legalismo* político, de democracia e de direitos humanos, parte de uma ampla cultura *jurisdicista* herdada dos colonizadores da Península Ibérica, que puseram grande ênfase no legalismo e no formalismo jurídico, tanto em âmbito interno, como nas relações internacionais (KACOWICZ, 2003).

Já no aspecto político, segundo Francisco Rojas Aravena, a segurança hemisférica é afetada pela influência de *cinco* fatores principais a partir da década de 1990: o *fim da Guerra Fria*, com o desmonte da lógica bipolar entre as grandes potências e a rivalidade político-ideológica entre capitalismo e socialismo; a

*globalização* e a *democracia*, com a convergência normativa entre direitos humanos, mercado e democracia representativa; a *mudança no conceito de soberania*, com o surgimento de novas ameaças transnacionais e multidimensionais para uma redefinição da soberania westfaliana; a consolidação de *políticas de desarmamento*, visto como capital bastante positivo para a segurança da região; e a *institucionalização de questões de segurança*, como o redesenho institucional do *TIAR* e do *sistema Interamericano* (ARAVENA, 2000).

## 5.2.2

### **A Emergência de uma Identidade Sul-Americana a partir de suas subregiões**

A emergência de uma identidade sul-americana no início do século XXI é construída a partir da união de sub-regiões já previamente integradas, como a CAN e o MERCOSUL. No contexto da transição para regimes democráticos na Argentina e no Brasil, seus presidentes recém-eleitos Raul Alfonsín e José Sarney comprometeram os dois maiores estados da América do Sul num projeto de integração regional, que veio a se alastrar por todo o continente ao longo das duas décadas seguintes. Em novembro de 1985, a *Declaração de Iguazu* constituiu a *Comissão Mista Binacional de Alto Nível* para acelerar o processo de integração, por ora, bilateral. Em julho de 1986, foram criados o *Programa para a Integração e Cooperação Econômica* e a *Declaração Conjunta sobre Política Nuclear*. De especial relevância foi a assinatura, em 1988, do *Tratado de Cooperação, Integração e Desenvolvimento*, porque projetou a criação de um espaço econômico comum para a década seguinte (HERZ & HOFFMANN, 2004: p. 201).

Consolidados os regimes democráticos na Argentina e no Brasil, as eleições seguintes colocaram Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, respectivamente, no poder. Ambos adotaram políticas econômicas liberais, propondo a formação de um mercado comum. Em 1990, foi criado o *Grupo do Mercado Comum*, mediante a *Declaração de Buenos Aires*, encarregado de elaborar um projeto para a implementação deste tipo de mercado (Ibidem).

Estavam sendo formadas as bases para a ascensão e o alastramento do neoliberalismo na região sul-americana, que se manteria hegemônico até seu processo de *esquerdização* ao final do século XX (COUTINHO & LIMA).

Segundo Mônica Herz e Andrea Hoffmann, o caráter inicialmente bilateral deste “novo entendimento” Brasil-Argentina foi revertido com a *Iniciativa para as Américas* do então presidente norte-americano George Bush. Observou-se, assim, que a integração no Cone Sul assumiu postura nitidamente mais defensiva, como meio de agregar forças e coordenar posições políticas frente a negociações mais amplas no âmbito do Hemisfério Ocidental (HERZ & HOFFMANN, 2004: p. 202). Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram, então, no ano de 1991, o *Tratado de Assunção*, de perfil eminentemente comercial. O principal objetivo deste tratado foi assumir critérios e prazos para implementar um bem sucedido programa de liberalização comercial, estabelecer um regime de origem, criar um sistema de salvaguarda e também criar um sistema de solução de controvérsias. Mas a estrutura jurídico-institucional do Mercosul só veio a ser definida no ano de 1994, com a assinatura do *Protocolo de Ouro Preto*, marco importante na história institucional deste bloco regional, por ter estabelecido sua personalidade jurídica internacional, como mencionado anteriormente. Com a entrada em vigor deste protocolo no ano seguinte, pôde-se falar no Mercosul como organização internacional (Ibidem).

As autoras ressaltam um elemento importante quanto ao perfil da integração do Mercosul: o efeito que o caráter democrático de seus estados membros teve sobre a estrutura normativa da organização. Mesmo não havendo nenhuma referência à cláusula democrática no Tratado de Assunção, a instabilidade política que se instaurou no Paraguai no ano de 1996, levando seus estados-membros a almejam uma maior institucionalização do compromisso democrático no Mercosul, como será visto, foi importante indicativo de que a democracia já constava entre os valores e normas deste bloco regional mesmo antes de sua positivação jurídica no *Protocolo de Ushuaia* de julho de 1998 (Ibidem). Isto significa que já na década de 1990 a integração entre os quatro países do Mercosul dava sinais de começar a ultrapassar o simples *perfil cooperativo* e começava a alcançar uma etapa de *convergência normativa*.

### 5.3

#### O Período de uma Nascente CPS

O objetivo dessa seção é retomar as características de uma *CPS nascente*, vistas na parte teórica desta tese, para tentar identificar se elas se encontram presentes na sociedade internacional sul-americana que surge no pós-Guerra Fria. Como visto no capítulo teórico, na fase nascente, ocorre um aumento da segurança mútua, reduzindo-se os custos de transação associados às trocas entre os atores e/ou o encorajamento de todas as formas de interações entre os mesmo, sem a intenção deliberada de se criar uma CPS (ADLER & BARNETT, 2000: p.50). Intensificam-se, por exemplo, as relações diplomáticas e missões afins entre os países de uma potencial comunidade de segurança. A ideia de segurança cooperativa, em que a segurança entre os membros tornou-se interdependente, ganha forma mais nítida (Ibidem: p. 50). Observemos se isso ocorreu na América do Sul deste período.

#### 5.3.1

##### O Cone Sul

A maior particularidade da Região conhecida como Cone Sul, que inclui os países que possuem seu território na porção meridional da América do Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) é seu relativo sucesso no projeto de integração político-econômica, particularmente no setor de segurança e da democracia<sup>150</sup>. Quanto à integração comercial, o conhecido Tratado de Assunção criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991, que adquiriu personalidade jurídica mediante o Protocolo de Ouro Preto, de 1994. Este visou ao estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC), a qual foi seu maior insucesso, devido à falta de consenso entre seus estados membros<sup>151</sup> a respeito da

<sup>150</sup> O Cone Sul possuiu as ditaduras mais violentas da América Latina durante a Guerra Fria. Após o golpe militar do Brasil em 1964, teve início uma nova era de ditaduras militares, particularmente nesta região, onde os militares, como instituição, governaram direta ou indiretamente. O frequente desrespeito aos direitos humanos, em especial o uso da tortura para limitar a oposição, foi repetido pelos governos militares da Argentina (1976-82), Chile (1973-89), e Uruguai (1973-85). (MARES, 2011: p. 386; MAIRA, 2003), como visto no capítulo anterior sobre Guerra Fria desta tese.

<sup>151</sup> Seus quatro estados fundadores, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai permanecem como os únicos membros plenos do bloco. No período de análise desta tese, a Venezuela aderiu ao bloco,

alíquota a ser aplicada, bem como à existência de incontáveis exceções a essa tarifa. Mas a experiência de se ter uma série de organizações internacionais de integração contribui certamente para um ambiente amistoso no campo da segurança. E, como ressalta Jorge Domínguez, o Mercosul acabou por se expandir, em vez de se aprofundar (DOMÍNGUEZ, 2007: p. 114).

No final do século XX, esta organização internacional passou por mudanças significativas no plano da segurança internacional. Em 1998, o Protocolo de Ushuaia consolidou compromisso democrático para os membros desse bloco<sup>152</sup>, em grande medida influenciado pelas tentativas de ruptura da ordem democrática no Paraguai. No ano seguinte, em 1999, foi criada uma zona de paz entre Mercosul, Bolívia e Chile, que estabelecia mecanismos de resolução pacífica de controvérsias e a recusa à utilização da força entre seus signatários (ARDILA, 2003: p. 2003, nota 3). Assim como as demais regiões da América Latina, o Cone Sul tem se caracterizado por uma baixa incidência de conflitos interestatais, sendo que após a solução das disputas lindeiras de Beagle e da Bacia Platina, analisados no capítulo passado, as principais ameaças à segurança regional tornaram-se de natureza transnacional, particularmente o tráfico de drogas e o terrorismo. No caso dessas ameaças transnacionais, os ataques à bomba à embaixada israelense em 1992 e ao Centro da Comunidade Judia, em 1994 (OLSNER, 2009: p. 207), que colocaram a *Tríplice Fronteira* como foco das atenções da segurança norte-americana na subregião, formam um exemplo emblemático.

### 5.3.2

#### Região Andina

Do ponto de vista da integração econômica, a principal transformação sofrida pela CAN foi com a mudança na natureza de seu processo de integração.

---

ao passo que Chile, Bolívia, Equador e Colômbia são hoje estados associados. O México possui *status* de observador. Considerando os membros plenos e associados, o Mercosul cobre quase toda a América do Sul, com exceção de Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Incluindo seu estado observador, o México, o Mercosul cobre uma porção significativa da América Latina (OLSNER, 2009: p. 192).

<sup>152</sup> Posteriormente Colômbia, Equador, Peru e Venezuela também o subscreveram (OLSNER, 2009: p. 203).

Inicialmente comprometida com um processo de industrialização por substituição de importações alavancado pelo estado, após a falência deste modelo econômico resultante da década perdida latino-americana, sua abordagem integracionista passou a se dar conforme o *paradigma liberal* dos anos 1990. Isso é importante sob a perspectiva política, pois, apesar de avanços e recuos na integração econômica propriamente dita, a comunidade se manteve coesa politicamente, vindo mesmo a criar, em 2002, o *Compromisso de Lima*, que estabelece uma carta de paz e segurança entre seus membros<sup>153</sup>.

À exceção do Conflito entre Equador e Peru, a ser estudado no terceiro estudo de caso desta tese, o baixo índice de conflitos interestatais na região faz com que os desafios dentro da CAN sejam aqueles multidimensionais do período pós-Guerra Fria. Nessa região em particular, o principal deles é o tráfico ilícito de entorpecentes que hoje tem como epicentro regional o conflito doméstico da Colômbia, quarto estudo de caso desta tese. A região, com maior participação deste estado, é a principal produtora de cocaína do mundo. Isso a colocou no topo das prioridades de segurança de Washington, que adota uma abordagem *proibicionista (hard)* para o problema mundial das drogas, expresso em sua declarada Guerra às Drogas, desde o governo do ex-presidente norte-americano Richard Nixon. Após os atentados terroristas de 2001, o governo dos Estados Unidos passou a relacionar o tráfico internacional de drogas promovido na região com a *Guerra ao Terrorismo*, ocorrendo identificação das organizações parestatais da área com entidades terroristas (VILLA, 2009).

Após o Plano Colômbia<sup>154</sup>, proposto pelo ex-presidente americano Bill Clinton, a Guerra contra as Drogas nos Andes adquiriu um viés majoritariamente militarista, intensificado ainda mais pela associação desse fenômeno com o terrorismo internacional, feita por seu sucessor George W. Bush. Como será visto mais detidamente no estudo de caso da guerra civil colombiana, na opinião de

<sup>153</sup> Ver Ardila (2003: p. 236, nota 3) e <http://www.comunidadandina.org/Cronologia.aspx>.

<sup>154</sup> Segundo Tokatlian, o Plano Colômbia de 2000, desenvolvido por Washington e executado por Bogotá, tem dois objetivos: reduzir a produção de narcóticos e fortalecer a reação governamental contra as FARC. Depois de receber US\$ 1,4 bilhão do governo norte-americano, a Colômbia não conseguiu resolver o problema da produção de entorpecentes. Com os atentados de Onze de Setembro, a Guerra contra o Terrorismo se aplicou também à Colômbia. Entre 2000 e 2008, a Colômbia recebeu US\$ 6 bilhões do governo americano, que também aumentou sua presença no território colombiano com 800 soldados e 600 contratados da segurança privada (TOKATLIAN, 2009: p. 330).

Rafael Villa, a abordagem *securitizadora* proposta pelo Plano Colômbia tornou-se ainda mais intensa após os atentados terroristas de onze de setembro 2001, por causa da inflexão observada na política externa norte americana após esses atentados. A aliança já existente entre guerrilha e narcotráfico nos Andes, a chamada narcoguerrilha, que envolve organizações de esquerda, como as FARC (Forças Armadas Revolucionárias Colombianas) e o ELN (Exército de Libertação Nacional), passou a ser interpretada dentro das diretrizes da guerra ao terror.

O *National Security Strategy* de 2002, documento do governo americano por onde se estabeleceu as diretrizes de segurança dos Estados Unidos no pós-Onze de Setembro, referiu-se especificamente ao caso da Colômbia como um país onde há ligação entre terrorismo e grupos extremistas que desafiam a segurança do estado (Ibidem: p. 197). Mas há recentemente um grupo de autores e atores políticos, inclusive no seio da própria OEA, que discordam dessa abordagem proibicionista que leva à securitização do problema da produção e consumo de entorpecentes, defendendo que a Guerra às Drogas foi perdida e que a despenalização do consumo é a saída mais indicada para o impasse observado na região (TOKATLIAN, 2009).

Considerando o fracasso do modelo pacificador do ex-presidente colombiano Pastrana é que foi eleito o seu sucessor, o presidente Álvaro Uribe, visando a implementar o que ficou conhecido como uma agenda de *Segurança Democrática* para seu país. Esta se baseia no princípio de que a segurança se estrutura em três pilares: *ordem pública, fortalecimento institucional e desenvolvimento social* (MASON, 2003). O problema é que, conforme apontou Anna Mason, essa doutrina da Segurança Democrática de Uribe, baseada nos direitos humanos e no estado de direito, restringiu-se apenas ao plano formal. Na prática, a abordagem de Uribe continuou a manter quase que exclusiva ênfase em políticas de defesa (Ibidem: p. 399).

Mesmo com a gravidade do conflito interno colombiano, que chegou a ter mais da metade de seu território controlado por organizações parastatais, por causa das políticas de negociações e de concessões territoriais de Pastrana, forçando a uma medida mais drástica por parte do governo colombiano que desencadeou na eleição de Uribe, o fato é que muitos atores, especialmente países vizinhos como o Brasil, têm defendido uma espécie (des) securitização da crise



colombiana, com um maior ênfase no fortalecimento da democracia, do Poder Judiciário e dos direitos humanos para lidar com a guerra civil deste país. O problema da narcoguerrilha nos Andes trata-se de um desafio tipicamente *transregional*, na oportuna expressão de Anna Mason e Arlene Tickner, pois consiste num problema comum, compartilhado pelos estados e sociedades da área num processo de segurança que permeia uma constelação regional de estados, transcendendo os limites de um país em particular (Mason, 2003; Tickner, 2006: p. 75).

### 5.3.3

#### A Bacia do Caribe

A Bacia do Caribe, que se estende desde o sul dos Estados Unidos até o norte da região sul-americana, incluindo os países insulares caribenhos, tem como características elementares a proximidade com aquela potência do norte, sua centralidade na geopolítica do petróleo, tendo em vista as grandes reservas do combustível fóssil que se encontram na região, bem como a sua posição central na realidade “geonarcótica” do Hemisfério Ocidental, conforme a oportuna expressão de Ivelaw Griffith (1998). Segundo este autor, a realidade internacional do pós-Guerra Fria tem duas implicações importantes para esta região: a primeira, *a presente inexistência de uma ameaça comunista na região*, atuando como causa; e, a segunda, *a menor importância militar da Bacia Caribenha para a política de segurança norte-americana*, sendo consequência da primeira (GRIFFITH, 1998: p. 77). Com o fim da centralidade da ameaça comunista da Guerra Fria, após o governo Castro ter assumido uma ideologia socialista no início dos anos 1960, a importância da região no Pós-Guerra Fria passou a consistir especificamente na perseguição aos barões da droga e na manutenção da ordem política nos países exportadores de Petróleo, com especial destaque para a Venezuela (Ibidem: p. 78).

Em relação ao narcotráfico, a peculiaridade da região está em sua proximidade com os dois extremos do negócio ilegal das drogas: ao sul, encontra-se o polo da oferta, particularmente na Região Andina; ao norte, encontra-se o grande polo da demanda, em especial nos Estados Unidos. O fato de se encontrar no meio desses extremos, próximo a ambos, facilitou significativamente o desenvolvimento de atores paraestatais ligados ao negócio entorpecentes ilícitos

(Ibidem: p. 82). A isso se combinam os problemas sociais e econômicos da região que fornecem uma constante mão-de-obra barata para os agentes ilegais das drogas.

## 5.4

### O Estudo de Caso do Conflito Equador e Peru de 1995

A *rivalidade*<sup>155</sup> entre Equador e Peru que emergiu em duas guerras de pequena escala, em 1941 e 1995, é de natureza estritamente territorial. Ela se refere basicamente à fronteira oriental do Equador com o Peru, com o primeiro reivindicando seu acesso à Bacia Amazônica e com o Peru lhe negando esta demanda. A divisão territorial dos estados latino-americanos, em geral, como ressaltado por Kacowicz (2003), Mônica Herz e João Nogueira (2002) é baseada no já mencionado princípio *do uti possidetis de jure*. Segundo este princípio, as linhas de fronteira dos estados latino-americanos recém descolonizados deveria seguir as antigas divisões coloniais. Entretanto, a aplicação deste princípio em campo geralmente foi controversa, com os estados tradicionalmente buscando interpretações no caso concreto que favorecessem à maximização de seus próprios ganhos materiais. A história das principais disputas por território na América Latina é basicamente a história da tentativa de interpretação e aplicação do consagrado princípio do *uti possidetis* em regiões onde nem sempre o estabelecimento da linha de fronteira foi incontroverso. A *rivalidade* entre Equador e Peru é um exemplo deste tipo de disputa.

No caso da contenda territorial entre esses dois países, tem-se, de um lado, o Equador defendendo a tese tradicional do *uti possidetis de jure*, porém, do outro lado, tem-se o Peru advogando a ideia de *uti possidetis de facto*. Isso ocorreu porque, ainda no tempo colonial, um decreto real de 1802 (Cédula Real) transferiu a responsabilidade tanto da ocupação como da evangelização das províncias de *Maynas* e *Quijos*, da audiência de Quito, para o então Vice-Reinado do Peru, o que veio a gerar o argumento deste país de que teria a posse dos territórios em

<sup>155</sup> Segundo Herz e Nogueira, a condição de rivalidade se define por um padrão de relações internacionais onde, embora não haja necessariamente guerra declarada, suas políticas externa e militares se definem pelo uso de instrumentos militares. Existe também a expectativa permanente de surgimento do conflito (HERZ & NOGUEIRA, 2002: p. 16).

disputa. O Equador manteve sua posição de que o decreto real de 1802 não transferiu toda a soberania para o Vice-Reinado do Peru, argumentando que o *uti possidetis de jure* continuava favorecendo sua posse do território (HERZ & NOGUEIRA, 2002: p. 26). Entretanto, como a região em disputa consiste numa parcela remota e distante da selva amazônica de difícil colonização efetiva, a indecisão sobre os efeitos do *uti possidetis* fez com que a soberania sobre este território ficasse incerta, dando margem à longa rivalidade entre os dois estados.

Além da regra geral do *uti possidetis*, outro elemento essencial para se compreender a dinâmica do conflito entre os dois países, que se estendeu desde a descolonização latino-americana até o final do século XX, é a assimetria de forças entre os dois estados, com a balança de poder pendendo consideravelmente para o lado do Peru. O estado equatoriano é relativamente débil e nunca foi dotado de capacidade material e institucional suficiente para ocupar seu próprio território, especialmente nas regiões remotas da selva amazônica. Em contrapartida, o Peru não apenas é dotado de recursos que o possibilitam exercer esta ocupação com mais propriedade, como também é militarmente mais pujante que seu vizinho Equador. Isso fez com que nos dois episódios em que a rivalidade escalou para uma guerra, ainda que de baixa intensidade, este tivesse desvantagem militar sobre aquele (Ibidem).

Este desequilíbrio ficou particularmente claro na guerra que eclodiu entre os dois países em 1941. A despeito de fracassadas tentativas de solução da controvérsia lindeira entre os dois países, em 1936 o *Ato de Lima* estabeleceu a chamada fronteira de *status quo*, segundo a qual, apesar de não se ter chegado a uma solução jurídica que definisse o imbróglio entre as nações, haveria o reconhecimento de fato de um limite que expressava os ganhos territoriais já obtidos pelos dois estados (Ibidem: p. 32). Em 1941, entretanto, o Peru, sob o argumento de que o Equador teria violado o limite do *status quo* de 1936, invadiu seu vizinho obtendo uma rápida vitória militar numa guerra de baixa intensidade<sup>156</sup> entre os dois países que teve duração menor do que três meses (Ibidem, p. 33). Segundo Herz e Nogueira, este embate foi importante na história

<sup>156</sup> Os dados sobre o número de baixas no conflito, segundo Herz e Nogueira são incertos. Como já mencionado nesta tese, porém, concorda-se com o argumento desses dois autores de que eles são, contudo suficientes para caracterizar um estado de guerra (2002), diferentemente de Merke, que não considera este conflito como tal por apresentar menos de 1.000 baixas relacionadas ao conflito segundo o *Correlates of War* (MERKE, 2011).

da rivalidade entre os dois países por duas razões: primeiramente, por ter demonstrado que, no contexto da superioridade material do Peru, este país estaria disposto a utilizar seus recursos militares para defender o que considerava seu território e pressionar o Equador a negociar um acordo que acatasse o *status quo* que o favorecia; em segundo lugar, a escalada da rivalidade, ainda que gerando um conflito de menor intensidade, chamou a atenção para as potências regionais sobre a necessidade de se obter uma solução pacífica e negociada para as animosidades entre estes dois países (Ibidem, pp. 33- 34). Estavam delineadas as bases do acordo internacional que consolidaria o arcabouço diplomático posterior à Guerra do Rio Cenepa.

Segundo Herz e Nogueira, foram esses dois fatores que combinados levaram à rápida assinatura do Protocolo do Rio de 1942. Ademais, a segunda Guerra Mundial gerou importantes pressões sistêmicas para assinatura de um acordo de paz que, ao solucionar temporariamente as relações entre os dois países, viria contribuir para a estabilidade do Hemisfério Ocidental em tempos de possíveis ameaças externas. Assim, foi no contexto da rápida vitória peruana e das pressões políticas para se obter uma solução imediata para o conflito, que foi assinado o Protocolo do Rio, consolidando juridicamente as fronteiras do *status quo* da Ata de Lima de 1936 (Ibidem, p. 34). O Equador se considerou prejudicado por este Protocolo e acrescentou a sua lista de insatisfações quanto ao controle da *Bacia Amazônica* o fato de que a solução desigual deste conflito fora feita por grandes potências regionais contrariamente ao direito de uma das repúblicas mais fracas do Hemisfério Ocidental (Ibidem, pp. 34-35).

A insatisfação equatoriana persistiu através da Guerra Fria até que em 1960 seu governo passou a considerar nulo o Protocolo do Rio, no que foi basicamente seguido pelas administrações equatorianas que se seguiram até a Guerra de 1995 (ibidem, p. 35). Um incidente ocorrido na fronteira entre os dois países, em 1981, indicou que a persistente rivalidade poderia a qualquer instância escalar para um conflito de menor ou maior intensidade. Neste enfrentamento, que ficou conhecido como incidente de Paquisha, em virtude da localidade onde ele ocorreu, o Peru reagiu à suposta construção de um posto militar dentro do que considerava seu território. O Equador reagiu requerendo à OEA que mediasse a questão, no que foi negado, indicando que a rivalidade entre os dois países deveria

continuar a ser tratada pelas quatro nações amigas (Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos), as fiadoras<sup>157</sup> do Protocolo do Rio, e não pelo sistema de segurança coletiva do Hemisfério Ocidental.

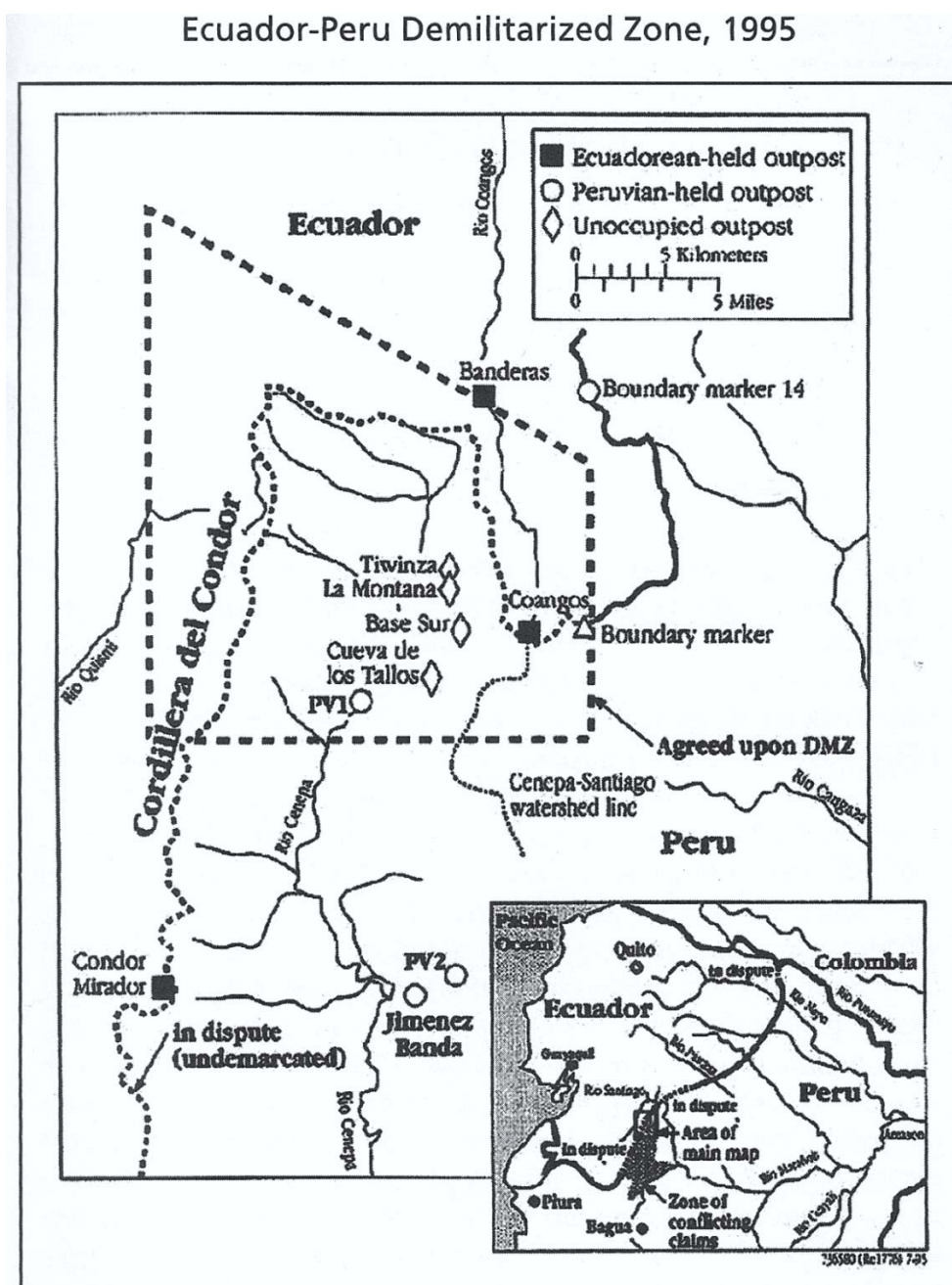
Como a rivalidade entre Equador e Peru persistia e a fronteira exata ainda era objeto de disputa entre os dois países, havia sempre a possibilidade de uma incursão militar ser mal interpretada pelo país vizinho e levar a uma escaramuça que causasse um enfrentamento bélico propriamente dito. Uma década após o incidente de Paquisha, houve outro imbróglio no setor Santiago-Zomora, a respeito da alocação de postos militares. Entretanto, como ressaltado por Herz e Nogueira a mudança no sistema internacional representada pelo fim da Guerra Fria levou a uma nova interpretação da disputa entre os dois países. Esses autores ressaltam que, no contexto da *nova ordem mundial*, o ambiente de confiança pela solução de controvérsias por parte das grandes potências gerada pela bem sucedida *Guerra do Golfo*, fez com que a circunstância internacional fosse favorável à solução pacífica da disputa, ao que se somou a uma mudança no ambiente doméstico dos estados sul-americanos favorável a uma maior liberalização política e econômica (Ibidem pp. 39-40).

Como usual, a crise propriamente dita foi causada por incertezas a respeito do limite preciso da fronteira entre os dois países. A instalação em agosto de 1991 por parte do Peru do posto militar de Pachacutec, no setor Cusumaza-Yaupi, ocasionou a insatisfação equatoriana, por considerar que esta região específica era parte de seu território. Essa nova disputa foi mediada pelos quatro fiadores do protocolo do Rio, levando à assinatura do *Acordo de Cavalheiros*, que determinou a retirada das tropas de ambos os países, assim como a remoção do posto militar de Pachacutec. Segundo Herz e Nogueira, esta crise de 1991 é bastante significativa por dois motivos. Em primeiro lugar, após anos defendendo a nulidade do Protocolo do Rio, o Equador sinalizou para a possibilidade de negociação pacífica da disputa fronteiriça entre os dois países e a escalada pôde ser evitada mediante a atuação diplomáticas das quatro nações amigas. Em segundo lugar, pela parte do Peru aceitava-se a declaração das nações amigas de que se deveria agora buscar uma solução pacífica e duradoura para o problema, dentro de uma abordagem que tinha espaço para uma solução que fosse *além* da

---

<sup>157</sup> Do inglês *guarantors*.

interpretação da disputa pelas diretrizes estritas do Protocolo do Rio, que sempre favoreceu territorialmente mais o Peru do que o Equador (Ibidem: 41).



**Figura 10: Mapa da Fronteira Equador e Peru (Fonte: Ibidem: p.11)**

Em 26 de janeiro de 1995 eclodiu a Guerra do Cenepa. Sua causa imediata foi uma operação militar equatoriana criada para retirar o exército peruano do chamado *Campo da Base do Norte*, localizado na porção oriental da *Cordilheira*

do Condor, no problemático setor *Santiago Zamora*. O ambiente mais liberal da década de 1990 na América Latina não impediu a eclosão do conflito, embora o autogolpe peruano de 1992 concedesse maior poderio ao seu exército, impedindo que o governo de Lima fosse considerado como uma democracia nos moldes ocidentais (Ibidem: p. 43). A balança de poder militar continuava desfavorável ao Equador. Desta vez, entretanto, o ambiente diplomático da região, mais próximo de uma cultura da amizade, como ressaltado por Herz e por Nogueira, fez com que os quatro fiadores pressionassem para uma solução do conflito, que se mostrava persistente. A trégua foi obtida com a *Declaração de Montevideu* de 28 de fevereiro de 1995.

Esta distensão possibilitou o início do processo de mediação que resultou no *Acordo de Brasília* de 1998. Embora não tenha ocorrido uma grande diferença quanto ao marco divisório que serviria de fronteira entre os dois países, a Cordilheira Condor, conforme já havia sido estipulado desde 1942 com o Protocolo do Rio, desta vez os direitos de acesso e soberania na zona limítrofe foram definidos de maneira muito mais clara e complexa (Ibidem, p. 59). A definição mais elaborada dos direitos que envolviam a região de disputa entre os dois países fez com que os antigos limites de 1942 fossem mantidos, porém, com regras muitos mais nítidas sobre suas demarcações práticas, o que visou a prevenir a ressurgência de animosidades decorrentes da interpretação incerta do acordos fronteiriços bilaterais. A longa rivalidade entre Equador e Peru, que perdurou desde os tempos coloniais até o final do século XX, foi solucionada dentro da *cultura diplomática latino-americana*, segundo Herz e Nogueira, baseada na solução pacífica de controvérsias e no princípio da não intervenção. Pode-se dizer que hoje praticamente não há mais risco de ressurgimento do conflito, o que caracteriza, por definição, o fim da rivalidade entre esses dois países.

## 5.5

### Período de Ascensão de uma CPS

Retoma-se aqui as características de uma CPS ascendente, como visto na parte teórica desta tese, para que se possa tentar identificar a presença de seus elementos na sociedade internacional sul-americana do pós-Guerra Fria: na fase ascendente, as redes sociais e políticas se tornam progressivamente mais densas,

novas instituições e organizações internacionais que refletem tanto uma coordenação militar como a cooperação ou a redução do medo de que os outros sejam uma ameaça em potencial ao *self* começam a aparecer, acompanhados do surgimento de estruturas cognitivas que promovem o equivalente a um senso de comunidade na região e, portanto, o aprofundamento da confiança mútua entre os membros da comunidade política. Observa-se também o surgimento de identidades coletivas que começam a encorajar expectativas de uma mudança pacífica. Tem-se início a percepção de uma reciprocidade difusa a atravessar as relações entre seus membros. (ADLER & BARNETT, 2000: p. 53). Segundo Adler e Barnett, é nesta fase que elementos indicados por Wendt como, aumento da interdependência, ameaça comum e semelhança ou convergência começam a ocorrer com mais nitidez (Ibidem: pp. 50-1)

Depois de solucionado pacificamente o conflito lindeiro entre Equador e Peru, pondo fim à longa rivalidade entre esses dois países, a América do Sul entra numa nova etapa em suas relações internacionais, havendo agora sinais de uma CPS em ascensão, além de uma simples paz negativa. Esta comunidade regional será marcada pelo declínio da relevância do conflito interestatal e pelo aumento da importância das políticas internas na agenda da região, somada ao destaque das novas ameaças internacionais da globalização, período em que a interdependência econômica, a homogeneidade institucional e uma progressiva autocontenção virão a se consolidar na América do Sul, o mesmo não se observando completamente quanto à ideia de um destino comum.

Este perfil da ordem sul-americana fica claro a partir da segunda metade da década de 1990, onde se percebe uma ascendência da possibilidade de uma CPS na região, concomitantemente à emergência dessas novas crises e ameaças, agora majoritariamente de caráter transnacional e não interestatal. A solução para esses novos desafios, porém, tem se dado constantemente pela via da *cooperação internacional, indicador de uma mudança pacífica*. Esta nova etapa inicia-se com a crise paraguaia de 1996. Neste ano, o Brasil interveio diplomaticamente em seu vizinho para evitar que a crise política neste país resultasse num golpe militar, após parlamentares vinculados ao general Lino Oviedo votarem contra o projeto de uma lei que construiria uma segunda ponte entre os dois países. Essa articulação política veio a impedir que as empresas do presidente Juan Carlos



Wamosy obtivessem a concessão dessas obras. O presidente decidiu assim passar o general para a reserva, mas este se rebelou, entrincheirando-se em sua unidade e ameaçando o governo do presidente, caso a medida não fosse revogada. Por pouco a crise não culminou na quebra da ordem constitucional no país.

Isso só não ocorreu por causa da interferência dos embaixadores do Mercosul (Argentina, Brasil e Uruguai), junto com o dos Estados Unidos e o então secretário-geral da OEA, Cesar Gaviria. Os diplomatas negociaram um acordo mediante ameaça de isolamento político e econômico do Paraguai, bem como do congelamento de sua participação no Mercosul. Oviedo acabou apresentando seu pedido de passar para a reserva, não sendo preso, ao final (BANDEIRA, 2004: p. 282). Bandeira também ressalta que esta experiência de ameaça a ordem constitucional no Paraguai foi responsável por consolidar entre os membros do Grupo do Rio<sup>158</sup> e do Mercosul a *clausula democrática* (Ibidem). Esta atingiu seu paroxismo com o já mencionado Protocolo de Ushuaia de 1998, que tornou não apenas a democracia obrigatória entre os membros do Mercosul, mas também a solução pacífica de conflitos entre seus membros (HERZ & HOFFMANN, 2004).

A instabilidade política no *Paraguai*, entretanto, não estava terminada e ela ainda colocaria à prova o compromisso democrático do Protocolo de Ushuaia. O general Oviedo, que tinha sido condenado a dez anos de prisão por chefiar o levante militar de 1996, não pôde concorrer à sucessão do presidente Wamosy. Porém, Raúl Cubas, que o substituiu como candidato do Partido Colorado, venceu a eleição presidencial com o sugestivo slogan “Cubas no governo e Oviedo no poder”, sendo que o primeiro concedeu indulto político ao segundo, em agosto de 1998. O assassinato de Luís Carlos Argaña, que se opusera à libertação de Oviedo, e era o principal adversário do presidente Cubas, desencadeou outra grave crise política no Paraguai. Mais uma vez Brasil e Argentina tiveram de intervir, ameaçando isolar o Paraguai econômica e politicamente e afastá-lo do Mercosul, de acordo com a cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, caso um golpe de

<sup>158</sup> Este grupo foi criado por uma declaração assinada na cidade que lhe dá nome em 18 de dezembro de 1986, sendo fruto da junção dos Grupos de *Contadora* (Colômbia, México, Panamá e Venezuela) e de *Apoio a Contadora* (Argentina, Brasil, Uruguai e Peru). Antes limitados ao tema da pacificação da América Central, o grupo passou posteriormente a estabelecer concertações diplomáticas que tem como objeto toda a América Latina.

estado viesse a se consumir (Bandeira, 2004: p. 283). Segundo Bandeira, Raúl Cubas ouviu essa advertência do então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, que lhe sugeriu que renunciasse antes que a crise em seu país se agravasse ainda mais, levando a uma eventual ruptura da legalidade no Paraguai. Dada a assimetria de poder entre os dois países, Cubas decidiu renunciar às vésperas da decisão do Senado paraguaio decidir sobre seu *impeachment*.

O caso da instabilidade política paraguaia é muito relevante para compreendermos a nova cultura normativa no Mercosul e, posteriormente, em toda a América Sul. Se, por um lado, fica claro que a democracia é um valor a ser defendido de forma veemente pelos membros do bloco, por outro lado, esteve claro também que o grau de internalização dessas normas nem sempre foi o mesmo entre seus membros. O Paraguai se viu praticamente forçado a respeitar a legalidade em sua própria esfera doméstica, para poder continuar sendo membro do bloco do Cone Sul. Se considerarmos os três níveis de internalização das normas proposto por Wendt, *coerção*, *auto-interesse* e *legitimidade*, pode-se concluir que o que o motivou a cumprir a norma democrática foi seu *auto-interesse*, em função do isolamento político e econômico que ele enfrentaria, caso se negasse a atender às pressões externas dos demais países do bloco<sup>159</sup>.

As crises políticas na América do Sul cada vez mais deixavam de ter um perfil internacional e passavam a ter, como a crise paraguaia demonstrou, um caráter de instabilidade doméstica. Mas como os países sul-americanos encontravam-se embebidos nos contextos normativo e institucional da OEA, do Grupo do Rio, e da série de acordos que viria a se consolidar na UNASUL, as intervenções diplomáticas eram frequentes. Porém, paralelamente ao fato de que a América do Sul se mostrava uma zona de incertezas políticas domésticas, com alguns atritos bilaterais, como o ocorrido entre Venezuela e Colômbia<sup>160</sup>, e entre Chile e Bolívia<sup>161</sup>, a integração física e energética era realizada com sucesso,

<sup>159</sup> Isso não significa que a coerção e a legitimidade não tenham operado concomitantemente, o que reforça nossa opção teórica, feita no primeiro capítulo desta tese, pela abordagem de Buzan, no lugar da perspectiva de wendtiana, que concebe a atuação daquelas de formas separada.

<sup>160</sup> Um incidente diplomático entre estes dois países, por causa da violação da soberania venezuelana com a captura de um dirigente das Farc, em Caracas, quase degenerou em conflito militar, não fosse a intermediação do Brasil (BANDEIRA, 2004: p. 292).

<sup>161</sup> O insucesso do plano boliviano de exportar gás pelo Chile gerou uma crise doméstica na Bolívia que terminou com a renúncia de seu presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (*Ibidem*).

sendo um dos principais fatores de agregação entre as nações sul-americanas, a despeito dessas instabilidades.

Ao final dos anos 1990, um processo de paz havia fracassado na *Colômbia*, onde os EUA haviam intensificado sua luta contra a guerrilha e as facções paraestatais que se financiavam com a produção e a venda de substâncias ilícitas entorpecentes, principalmente cocaína. No final de 2001, a *Argentina* entrou numa crise financeira de fortes repercussões políticas internas que levou o então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso a advertir seu colega George W. Bush sobre o risco de ruptura da legalidade interna, o que novamente mostra a preocupação dos membros do Mercosul com a segurança das instituições democráticas de seus membros. No *Equador*, a situação política e social também se demonstrou instável, de modo que, no início de 2002, os indígenas anunciaram a realização de manifestações em massa, com o objetivo de contrariar as privatizações realizadas pelo então presidente Gustavo Noboa (BANDEIRA, 2004: p. 285).

Dentre todos estes sinais de instabilidade política, a crise ocorrida na *Venezuela*, em abril de 2001 é de especial importância para esta pesquisa, pois a reação diplomática dos países da região foi de grande relevância para o estabelecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações, arranjo diplomático que veio a dar origem à União das Nações Sul-Americanas. Na Venezuela, de onze para doze de abril daquele ano, três generais prenderam o presidente democraticamente eleito Hugo Chávez, sendo que o Chefe do Estado Maior do Exército da Venezuela, o general Luca Rincón Romero, anunciou a renúncia do presidente da república. Pedro Carmón Estanca, presidente da *Fedecámaras*, assumiu o governo do país com o apoio da imprensa e o respaldo implícito do governo de George W. Bush, que se demonstrou disposto a reconhecê-lo como presidente legítimo da Venezuela. Estando ciente, entretanto, de que a *carta democrática interamericana* repudiava qualquer ruptura à legalidade interna, o Departamento de Estado dos EUA pediu que a transição política observasse os preceitos constitucionais, a Assembleia Nacional e a Corte Suprema, aprovando a renúncia de Chávez com a realização de novas eleições, acompanhada de observadores da OEA, num período razoável de tempo. Mas como a maioria da população venezuelana, especialmente as camadas mais pobres, apoiava Chávez,

a solução para crise, como planejada pelos EUA, não obteve sucesso. Domínguez destaca que esta atitude de Washington vai de encontro ao novo princípio regional no Hemisfério Ocidental de defesa dos regimes democráticos (Domínguez, 2007). Ocorreu, assim, uma forte convulsão interna na Venezuela, com as camadas mais pobres ocupando as ruas de Caracas, saqueando suas lojas e espalhando a instabilidade política para o resto do país. A brigada de paraquedistas, comandada pelo general Raúl Baudel, bem como outros regimentos das Forças Armadas, rebelaram-se contra a presidência de fato de Pedro Carmón (BANDEIRA, 2004: p. 286).

As dificuldades de reconhecimento do governo da coalisão militar-empresarial não se limitaram às manifestações internas na Venezuela. O Grupo do Rio, que realizava na Costa Rica sua XVI Cimeira Internacional, condenou prontamente a ruptura da legalidade no país, solicitando ao secretário-geral da OEA, o embaixador César Gaviria, a convocação imediata do Conselho Permanente desta Organização, de acordo com o art. 20 da Carta Democrática Interamericana de 2001. Os embaixadores da OEA aprovaram uma resolução em que condenavam “a alteração da ordem constitucional na Venezuela” (Ibidem: p. 287). Bandeira ressalta que, somente após a decisão de todos os estados desta organização, inclusive México e Canadá, de repudiar o golpe contra o governo democraticamente eleito de Hugo Chaves, é que a delegação dos EUA concordou em subscrever a moção da OEA (Ibidem).

Ainda assim, a crise na Venezuela não cessou imediatamente após essas medidas internacionais. O Brasil, líder do processo de integração na América do Sul, participou decisivamente para auxiliar a estabilização de seu país vizinho quando em dezembro de 2002, ao fim do mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso, decidiu vender ao governo venezuelano de Hugo Chávez um navio petroleiro com 82 milhões de litros de combustível para que este enfrentasse o desabastecimento provocado pela greve de trabalhadores da empresa *Petróleo de Venezuela S.A.* (PdVSA), evitando assim a desestabilização do país (Ibidem: pp. 287-8). Logo no início do governo do sucessor de Cardoso, as autoridades brasileiras tentaram com sucesso intermediar uma saída diplomática ao impasse venezuelano, com o envio a Caracas do assessor de assuntos internacionais do recém-eleito presidente do Brasil, Marco Aurélio Garcia (Ibidem: p. 278).

O Brasil não apenas tinha interesses materiais na Venezuela, de natureza econômica, política e estratégica. Se considerarmos a consolidação das normas internacionais na América do Sul favoráveis aos regimes democráticos, estava claro que o Brasil e seus aliados regionais não mais admitiam a desestabilização de um governo democraticamente eleito no continente Sul-americano. O governo Lula propôs assim a criação do *Grupo de Países Amigos da Venezuela*, com a participação inclusive de países de fora da região, mas com interesses diretos ou indiretos na questão venezuelana, como EUA e Espanha. Esse grupo foi coordenado pelo secretário-geral da OEA, tendo como objetivo intermediar uma solução pacífica, legal e constitucional para a persistente crise política venezuelana (Ibidem).

## 5.6

### Há uma CPS Madura na Região?

Relembra-se, aqui, que uma CPS madura consiste no estágio onde, segundo os autores Adler e Barnett, cruzou-se o limiar entre uma comunidade política e uma efetiva comunidade de segurança. Este período se caracteriza pelo compartilhamento efetivo de uma mudança pacífica por parte dos atores da comunidade de estados, como se espera segundo a definição clássica de Deutsch. É precisamente aqui que Adler e Barnett estipulam as mencionadas características de CPS Frouxa, que estariam em fase de ascensão na América do Sul. Seus atributos são: 1) presença inquestionável de instituições multilaterais; 2) existência de fronteiras desmilitarizadas; 3) mudanças nos planejamentos militares, de modo que os piores cenários estratégicos não incluam os membros da comunidade; 3) uma definição comum de ameaça externa válida para todos; e 4) a existência de uma linguagem e de um discurso que refletem a ideia de comunidade (ADLER & BARNETT, 2004: p. 56). De acordo com esta tese, quase todos estes quatro elementos políticos de uma CPS Frouxa estão presentes na América do Sul do pós-Guerra Fria. Como se verá, a única “exceção” é o conflito não-estatal da Colômbia que apresenta como efeitos indesejáveis um *spill-over* de elementos transacionais desestabilizadores da paz (TICKNER, 2009).

É bastante recente o processo de integração sul-americano propriamente dito, tendo seu início formal na *Cúpula de Brasília* de setembro de 2000. Ela é

resultante da convergência normativa entre as integrações da CAN e do Mercosul, sendo que o governo brasileiro, já no mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, foi um dos principais responsáveis para a construção dessa identidade regional, mediante uma série de reuniões presidenciais de líderes sul-americanos ocorridas na primeira década do século XXI. A primeira delas aconteceu em Brasília, no ano 2000, e apontou para uma comunidade geográfica e de valores, com a necessidade de uma agenda comum, além de estabelecer o compromisso de criar uma zona de paz na região (ARDILA, 2003: p. 240). A última reunião ordinária de chefes de estado e de governo (para efeitos do recorte temporal desta tese) ocorreu em Georgetown, Guiana, em 26 de novembro de 2010, e teve como principal êxito a adoção de uma cláusula democrática para a UNASUL, como resposta à ameaça à ordem constitucional que ocorreu no mesmo ano no Equador<sup>162</sup>. É interessante ressaltar que, em 2005, ao longo desse processo de reuniões de líderes sul-americanos, Mercosul e CAN assinaram um acordo de união que envolveu quase todo o continente sul-americano, política e economicamente, preparando o terreno para a UNASUL<sup>163</sup>.

Segundo Thiago Galvão, a ideia de identidade sul-americana foi construída entre 2000-2008, tendo sido verdadeiramente inventada, no sentido que Eric Hobsbawm emprega esse termo<sup>164</sup>, formando-se o sentimento de grupo na região. Nesse processo, os governos brasileiros de Fernando Henrique e Lula foram os atores mais expressivos. Deles resultou uma “cultura política” própria entre seus membros, de acordo com o construtivismo de Alexander Wendt, que gira em

<sup>162</sup> De acordo com o site oficial da UNASUL, ocorreram vinte e uma reuniões ordinárias e extraordinárias de líderes de nações sul-americanas até 2009. Além das duas mencionadas Conferências, a de Brasília, que dá início ao projeto da organização, e a de Georgetown, que estabelece o compromisso democrático e o início da vigência de seu tratado constitutivo, é importante citar as seguintes: a III Reunião de Presidentes Sul-Americanos, ocorrida em Cuzco, em 8 de dezembro de 2004, que estabeleceu a *Declaração de Cuzco*, com o projeto de integração física da região; a Reunião Extraordinária do Conselho dos Chefes e Chefas de Estado e Governo da UNASUL, que aprovou seu *tratado constitutivo*, em 23 de março de 2006; a Reunião Extraordinária do Conselho dos Chefes e Chefas de Estado e Governo da UNASUL que efetivamente estabeleceu uma *Zona de Paz na Região* (ver <http://unasursg.org/PDFs/unasur/unasur-paso-a-paso/UNASUR-PASO-A-PASO-16-ABRIL-2012-final.pdf>).

<sup>163</sup> Celso Amorim destaca que já no governo Itamar Franco se falava em ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) que era uma maneira de juntar os países do Mercosul, que formavam entre si uma união aduaneira, com outros países da Região, os quais, por razões distintas, não podiam fazer parte deste tipo de união (AMORIM, 2011: p. 317).

<sup>164</sup> Em seu artigo de 2009 sobre o tema Thiago Galvão enfatiza que a identidade sul-americana foi forjada, num processo semelhante à invenção das tradições descrito por Eric Hobsbawm (2009).

torno de ideias e valores comuns aos estados membros do bloco (GALVÃO, 2009: p. 71). A UNASUL não consiste em um bloco de integração econômica que parte de uma área de livre comércio até formar uma união alfandegária entre seus membros, embora quase que a totalidade deles goze de liberdade comercial em função do agrupamento entre Mercosul e CAN. Aquela organização forma um bloco de integração física e política. Suas principais conquistas são a já mencionada *zona de paz* e *clausula democrática*, juntamente com o *Conselho de Defesa da UNASUL*, responsável por gerir a segurança coletiva da região.

## 5.7

### O Desenvolvimento da Sociedade Internacional Sul-Americana

A eleição do presidente Lula foi um marco importante na integração sul-americana. Como visto, o processo de desbloqueio das relações bilaterais argentino-brasileiras formou o epicentro da integração continental e, com a assinatura de um acordo entre Mercosul e CAN, em 2005, tem-se um ponto de inflexão no alastramento da integração sul-americana da Zona do Prata para a Região Andina, englobando toda a América do Sul neste processo, até formar a UNASUL em 2008<sup>165</sup>. A posse de Lula, em 2003, ocasionou uma guinada na política externa do maior polo de poder da região (Brasil) no sentido de um aumento na intensidade nas relações sul-sul. Isso fez com que a já crescente integração sul-americana obtivesse impulso ainda maior com a ascensão de governos ditos de “esquerda”<sup>166</sup> em todo o continente, visto que o traço comum na ideologia desses novos governos foi o rechaço à influência norte-americana na região e a subsequente aproximação entre seus pares continentais.

O estreitamento dos laços entre Brasil e Venezuela também foi decisivo para que a integração deixasse de ser um fenômeno da Região Platina e passasse a

<sup>165</sup> Celso Amorim destaca que já no governo Itamar Franco se falava em ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) que era uma maneira de juntar os países do Mercosul, que formavam entre si uma união aduaneira, com outros países da Região, os quais, por razões distintas, não podiam fazer parte deste tipo de união (AMORIM, 2011: p. 317).

<sup>166</sup> A clássica distinção entre governos de “esquerda” (progressista) e “direita” (conservador) que já é dúbia, tornou-se ainda mais problemática na América do Sul neste período, visto que muitos regimes adotavam políticas mistas, sendo conservadores na economia e progressistas na política externa, por exemplo. O denominador comum que os definiria como governos de esquerda, neste caso, é fato de que a maior parte deles, com exceção da Colômbia, adotou postura de resistir à influência norte-americana na área.

adquirir proporções propriamente sul-americanas. A entrada da Petrobrás no mercado de gás venezuelano rompeu com o tradicional monopólio exercido pelas empresas dos EUA e da Europa. A *Companhia Vale do Rio Doce* planejou constituir com a venezuelana *Corpozulia*, uma empresa de caráter binacional, para explorar as reservas de carvão natural da Venezuela (BANDEIRA, 2004: p. 289). O então presidente Lula firmou com seu colega Hugo Chávez, durante visita a Caracas, vinte acordos não somente na área de cooperação e investimento, que envolviam créditos para a construção do metro da cidade, mas também no setor militar/segurança, que incluíram a venda de 20 aviões militares do modelo *Tucano*, bem como parceria na área de defesa e vigilância da Amazônia, onde se previu a possibilidade da realização de exercícios conjuntos dos exércitos do Brasil e da Venezuela (Ibidem). Ao declarar que “a solução para a economia da Venezuela, do Brasil e dos outros países da América do Sul não está no norte, além do oceano, mas na nossa integração”, o então presidente Lula sinalizava que os países da região possuíam não apenas características e desafios comuns, como também tinham condições de buscar no próprio continente sul-americano a solução para esses problemas (Ibidem, 2006). A entrada da Venezuela para o Mercosul em 2012, ainda que posterior ao recorte temporal desta tese, consistiu em etapa importante nesse alargamento. Um projeto comum se desenhava entre os países da América do Sul.

Lula continuou a enfatizar ainda mais o projeto de formação de uma *Comunidade Sul-Americana das Nações*. Esta foi criada na *Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul*, em oito de dezembro de 2004, na cidade de Cuzco, no Peru, onde foi assinada a *Declaração de Cuzco*, pelos presidentes e representantes dos doze países da região, compreendendo os quatro países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), os cinco da CAN (Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia), acrescidos de Chile, Suriname e Guiana. Além de formalizar a integração continental em documento constitutivo, em Cuzco, o presidente Lula anunciou também a criação da *Rodovia Interoceânica*, que Brasil e Peru almejavam implementar, o que indica importante projeto de integração física no continente, sugerindo amadurecimento de um “senso de comunidade” entre os estados sul-americanos. O então chanceler brasileiro, Celso Amorim, declarou que a Comunidade-Sul-Americana das Nações, inicialmente



baseada em uma área de livre comércio e em projetos de infraestrutura comuns, iria aumentar a capacidade de negociação externa da região, incrementando seu poder de barganha frente aos grandes blocos econômicos mundiais. Ele admitiu também a possibilidade de que a América do Sul viesse a gerar um processo de integração semelhante ao da União Europeia, sendo este o objetivo estratégico do Brasil (Ibidem, 2006: p. 290).

Esta integração, porém, não ocorria num ambiente regional totalmente harmônico do ponto de vista político. Em alguns países como Equador, Bolívia e Peru, a turbulência social e política ainda não cessara. Ademais, referente ao relacionamento político entre Colômbia e Venezuela, o alinhamento daquela com os EUA gerava atrito com a política externa antiamericana do Governo Chávez. Chile e Bolívia também não mantinham relações das mais amistosas, visto que o fracasso no plano deste país de exportar gás pelo território chileno havia gerado uma crise que culminou com a renúncia do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, em 17/10/2003 (Ibidem). O insucesso na tentativa norte-americana de impedir a queda do presidente boliviano Sánchez de Lozada, aliado de Washington, permitiu ao Brasil conquistar posição estratégica vital na América do Sul, o que fortaleceu o caráter endógeno da integração entre os países sul-americanos. Com o impedimento da saída de combustível pelo oeste da Bolívia, e o congelamento do projeto de construção do gasoduto que uniria Tarija ao Chile, as exportações da Bolívia deveriam voltar-se para o Leste (Brasil). Porém, quando a crise política se agravou novamente na Bolívia, o governo Lula, receando que o então presidente boliviano Carlos Mesa fosse desposto, ocorrendo assim a ruptura da ordem constitucional em seu país, decidiu intermediar o conflito entre este governante e o então líder do *Movimiento al Socialismo*, Evo Morales, visando a assegurar os interesses brasileiros (da Petrobrás) naquele país (Ibidem: p. 291). Essas crises domésticas, entretanto, foram sempre acompanhadas de intermediações diplomáticas e pacíficas, não tendo nenhuma delas se degenerado em conflito armado. *É importante lembrar aqui que uma CPS não se define por uma região marcada pela ausência de controvérsias, mas sim por um agrupamento integrado de estados que as resolve de maneira pacífica.* Na realidade, essas fricções contribuíram e muito para o amadurecimento

institucional da região, que viria a culminar no estabelecimento da União da Nações Sul-Americanas, em 2008.

Tendo demonstrado o quadro empírico, dentro do recorte temporal proposto, no qual as transformações institucionais e mudanças nas percepções intersubjetivas se deram, é possível identificar no caso concreto a presença de elementos caracterizadores de uma CPS em formação na América do Sul. Mediante esta pesquisa foi possível identificar o surgimento de *padrões de comportamento e instituições internacionais* nesta região característicos de uma sociedade interestatal convergente em consolidação de uma mudança pacífica, passando de uma cultura da anarquia da rivalidade para uma cultura da amizade.

## 5.8

### **O Estudo de Caso do Conflito Interno Colombiano e o Tráfico Internacional de Drogas na América do Sul**

#### 5.8.1

##### **A Dinâmica do Conflito**

Dos quatro estudos de caso referentes a conflitos na América do Sul desta tese, a guerra civil colombiana é o mais controverso e idiossincrático de todos eles. Primeiramente, é essencial destacar que este conflito não se enquadra na lógica interestatal clássica dos demais conflitos sul-americanos. Ele pode ser melhor classificado dentro do que Mary Kaldor denominou de nova guerra, especialmente pela indistinção entre o interno e o externo e as formas não-tradicionais de patrocínio dos recursos da guerra (KALDOR, 2012), como será visto nesta seção. O comércio de drogas ilícitas entra na equação do conflito colombiano na década de 1980 exatamente com esta função: a de patrocinar, mediante o chamado *imposto de guerra*, a atividade de algumas organizações políticas paraestatais, dentre essas, as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC).

Porém, antes da emergência deste comércio na dinâmica da economia e da sociedade colombianas, há um outro elemento importante na história deste conflito, sem o qual não é possível compreendê-lo: os efeitos políticos e sociais do

chamado período da “Violência” Colombiana (1948-1966), que levou a um virtual colapso do seu estado no seu intercurso e o subsequente surgimento de organizações não-estatais que comprometeram a estabilidade institucional do país através da Guerra Fria. O que o comércio de drogas trouxe para a dinâmica desta guerra colombiana foi uma nova e poderosa fonte de patrocínio destes grupos não estatais que, todavia, já existiam antes da ascensão daquele comércio. Como ressaltado por Tokatlian, essa combinação de organizações criminosas com o negócio de entorpecentes passou a ser tida como um problema de “segurança nacional” exatamente num período em que a potência hegemônica regional, os Estados Unidos, declarava guerra mundial às drogas (TOKATLIAN, 1999: p. 173). Por fim, os atentados terroristas de onze de setembro fizeram com que Washington iniciasse uma cruzada mundial ao terrorismo, identificando esses grupos não-estatais colombianos como organizações terroristas. Isso permitiu, como defendido por Rafael Villa, um *overlapping* entre a antiga Guerra às Drogas com a Guerra ao Terror, o que possibilitou que o governo de Álvaro Uribe tomasse proveito desta mudança sistêmica para obter recursos financeiros, políticos e militares em sua guerra doméstica.

### 5.8.2

#### O Período da “Violência” e o Pós-Segunda Guerra Mundial

Segundo Juan Gabriel Tokatlian, o pano de fundo do jogo político colombiano encontra-se na divisão entre conservadores, liberais e socialistas (1999), e esta tríade é essencial para se entender a história política contemporânea dos colombianos após a Segunda Guerra Mundial. A história do período denominado como “a Violência” foi marcada por grave instabilidade social na Colômbia e pela virtual ingovernabilidade doméstica do país, resultante do desmoronamento parcial do Estado que acompanhou esta dinâmica (Ibidem: p. 173.). A “Violência” costuma ser demarcada na literatura sobre o conflito como o período que vai de 1948 a 1966 (DARIO, 2009: p. 633), embora outras periodizações apareçam na literatura, como a que vai de 1946 a 1957 (TOKATLIAN, 1999). O importante é que este período colombiano do pós-Segunda Guerra é marcado pela intensificação do uso da força e da perseguição política por todo o país em uma escala até então desconhecida por seus habitantes

(DARIO, 2009: pp. 633-634). Liberais e socialistas pragmaticamente se aliaram no pós-Guerra para dismantelar o governo conservador. A reação deste gerou um período de instabilidade social que foi respondido com o fortalecimento do estado governado pelos conservadores colombianos. É nesse contexto que as guerrilhas de esquerda irão se consolidar no país.

O que iniciou este período de calamidade pública foi o assassinato de Jorge Eliecer Gaitán, líder político do partido liberal, numa manifestação promovida na IX Conferência Internacional dos Estados Americanos em Bogotá (Ibidem). Este incidente ficou conhecido como *Bogotazo*. Após o assassinato de Gaitán, as ruas de Bogotá deram origem a violentos confrontos, com embates frontais entre manifestantes e polícia. A “Violência” não se restringiu à capital colombiana, alastrando-se também para todo o campo e comprometendo a estabilidade institucional de todo o país. Este período é chave na recente história política da Colômbia porque, a partir da desestruturação estatal experimentada pela sociedade colombiana nesse contexto, foi possível que uma série de organizações criminosas surgissem no país, tanto de orientação ideológica à esquerda, como as FARC e o Exército de Libertação Nacional (ELN), como à direita, a exemplo dos grupos de *paramilitares*.

Importantes atores do atual conflito surgem das três forças políticas internas colombianas, que se enfrentaram e adquiriram diferentes alinhamentos no período da Guerra Fria, até consolidarem sua presente identidade. As FARC só irão surgir como grupo individualizado, porém, quando a socialização de Cuba fez com que os liberais temessem a *esquerdização* da sociedade colombiana. Isso levou ao rompimento de liberais e socialistas, gerando a consolidação das FARC como grupo guerrilheiro de esquerda autônomo. Suas táticas de guerrilha serão mantidas e o poder da organização criminosa será intensificado com a emergência do comércio de entorpecentes na Colômbia a partir dos anos 1970, o que permitirá que, mediante imposto de guerra, as FARC obtenham importante recurso para financiar suas táticas de guerrilha. Já o ELN consiste em um grupo guerrilheiro de orientação marxista, ideologicamente ligado à teologia da libertação, que não fará uso do imposto de guerra ao tráfico de drogas para garantir sua sobrevivência. O ELN lançará mão principalmente dos sequestros para a obtenção de seus recursos, o que o tornará um ator bem menos poderoso do que as FARC. O negócio das

drogas ilícitas alterou significativamente a dinâmica do conflito colombiano e é a ele que a tese se dedica agora.

### 5.8.3

#### A Entrada das Drogas na Equação do Conflito

No século XX, os psicoativos, em geral, foram criminalizados no direito interno de grande maioria dos estados da ONU. Na política internacional, após a consolidação de um regime antidrogas no seio das Nações Unidas, o tráfico de drogas passa por um forte processo de securitização/criminalização no governo Nixon que se completa no governo de Ronald Reagan (1980-88), os quais declararam Guerra às Drogas em escala global.

Esta política de tolerância zero às drogas se baseia no chamado “proibicionismo”, cuja a finalidade é a abstinência total do uso de entorpecentes pela sociedade. Segundo Tokatlian, este proibicionismo possui três elementos básicos: a ideia de que as drogas são um mal absoluto; que a abstenção total pode ser alcançada; que medidas extremas, coativas e militares, são recursos legítimos e eficazes para se vencer esta guerra. Para isso são válidos todos os meios coercitivos previstos em lei, principalmente a criminalização e a securitização da droga pelo estado. O que se pretende, então, é eliminar o cultivo, a produção, o processamento, o tráfico, a distribuição, a comercialização, o financiamento e o uso das drogas. Ainda segundo Tokatlian, o proibicionismo se divide em *hard* (EUA) e *soft* (União Europeia), sendo o primeiro marcado pela primazia de meios coercitivos na aplicação de políticas proibitivas e pelo ataque ao problema das drogas em espaços de oferta, regiões periféricas onde se encontram os produtores, ao passo que o segundo confere preferência a medidas de inteligência, abordando o problema na esfera da demanda, regiões centrais onde se encontram os consumidores (TOKATLIAN, 2009).

Num artigo anterior a este livro de 2009, o mesmo autor identificou que o endurecimento do proibicionismo nos EUA, com a declaração de Guerra às Drogas por parte do governo Nixon, deu-se concomitantemente a um período de ascensão do cultivo de plantas psicoativas na Colômbia, como maconha, cocaína e papoula (1999). Isso permitiu uma simbiose entre as políticas de segurança dos dois estados, sendo que o primeiro visava a atacar seu problema de consumo de

drogas pelos produtores na oferta (proibicionismo *hard*), e o segundo buscava dismantelar as organizações criminosas que utilizavam o comércio ilegal da droga para financiar suas atividades ilícitas. Estavam formadas as bases para aliança entre Washington e Bogotá que viriam a atingir seu apogeu com a “Doutrina da Segurança Democrática” implementada pelo presidente Álvaro Uribe no início do século XXI.

Segundo Francisco Thoumi, a maconha ganhou espaço na Colômbia nos anos 1970, acompanhada por um aumento na produção da cocaína, originária da folha de coca, típica dos Andes, especialmente após a bem-sucedida política do vizinho colombiano, Peru, então governado por Alberto Fujimori, de dismantelar a produção e o tráfico em seu país (THOUMI, 2009: p.58). Nesta época, a Colômbia substituiu o Peru e a Bolívia como maior produtora mundial desta droga. O mercado de cocaína se intensifica ainda mais na Colômbia, no mesmo período, em razão da globalização liberal e a abertura comercial de diversos países periféricos à economia mundial. Thoumi destaca também que, além da Colômbia enfrentar dificuldades econômicas devido à acirrada concorrência do mercado internacional neste período, a bem sucedida entrada do Vietnã no mercado de café ocasionou uma grave crise rural na Colômbia, acompanhada por migrações internas visando a servir como mão de obra no lucrativo negócio das drogas no país (Ibidem: p. 59)

A crise econômica em uma sociedade que herdara uma série de organizações criminosas armadas, dotada de um território propício ao cultivo desses entorpecentes, foi capaz de elevar a Colômbia ao *status* atual de principal produtor mundial de drogas, tendo seu parceiro, os Estados Unidos, como mais importante consumidor. A esse conturbado contexto político deve-se acrescentar a consolidação e unificação das diversas organizações paralimilitares de direita que, em 1994, uniram-se no que ficou conhecida como *Autodefesas Unidas da Colômbia* (AUC) (DARIO, 2009: pp. 627-628). Esta entidade organizada tornou o conflito colombiano ainda mais problemático, visto que ele usa de seu poderio militar para combater a guerrilha de esquerda das FARC, contribuindo para o aumento das forças centrífugas do país.

No ano de 1998, o presidente Andrés Pastrana foi eleito com uma proposta de obter a paz interna na Colômbia mediante a negociação com as entidades

paraestatais que dividiam a sociedade colombiana. Uma das primeiras medidas que ele tomou, assim que assumiu o poder, foi a criação de uma zona de distensão para as FARC onde se poderia estabelecer as negociações com o governo do país. Esta zona de distensão tinha mais de 42.000 km<sup>2</sup> de extensão e possui uma área de plantação de cocaína que deveria ficar fora do controle da polícia e das FARC, supondo-se que esta respeitaria o acordo de renunciar ao comércio ilegal em troca de liberdade. Este pacto, porém, não foi cumprido e as FARC estabeleceram um poder de fato dentro do território colombiano, que configurou um verdadeiro estado dentro do estado da Colômbia, usando esta área para se aprofundar ainda mais no comércio ilegal de entorpecentes (Ibidem: p. 62).

Estabeleceu-se uma divisão geográfica de fato no território do país onde *as FARC controlavam sua porção sul*, decorrente do domínio da área de distensão, e *os paramilitares dominavam a região norte*. Os paramilitares começaram como que reagindo ao sequestro e às extorsões promovidas pelos guerrilheiros para angariar fundos para sua sobrevivência. Acabaram se fortalecendo e se juntando aos cartéis de drogas para assegurar seus investimentos e também porque esses cartéis se colocavam contra a guerrilha, por disputarem com ela o controle da produção e dos corredores da droga no país (Ibidem). Assim, o problema da guerra civil colombiana não é apenas do tráfico ilegal de entorpecentes, mas da sobreposição deste fenômeno com uma sociedade rachada por diferentes grupos ideológicos paraestatais que utilizam da economia da droga para patrocinar suas atividades, enfraquecendo assim o poder do estado, em seu sentido weberiano. *O governo colombiano identificou na Guerra às Drogas promovida pelos norte-americanos uma fonte de obtenção de recursos para fortalecer o estado em sua dimensão doméstica* (TICKNER, 2005).

Assim, no ano 2000, ao final da administração Clinton, criou-se o *Plano Colômbia*, exemplo mais emblemático da Guerra às Drogas e do proibicionismo *hard* norte-americano. O Plano, elaborado por Washington e implementado pela Colômbia, destinou, entre os anos de 2000 e 2008, em torno de US\$ 6.000.000.000 ao país, além de provê-lo com 800 soldados e 600 agentes contratados de empresas privadas de segurança (mercenários), *securitizando* ainda mais o tráfico de drogas na região andina (TOKATLIAN, 2009). O Plano Colômbia também estabeleceu uma estratégia de *fumigação* das plantações de coca no território

colombiano, o que obteve relativo sucesso, mas apresentou vários efeitos colaterais ao meio ambiente, inclusive com efeitos negativo (contaminação fluvial) para países fronteiriços como o Brasil (BANDEIRA, 2006). Entretanto, numa primeira etapa da administração Pastrana, o plano fracassou em virtude do fortalecimento das organizações criminosas no contexto do apaziguamento promovido por este governo. Seu sucessor, Álvaro Uribe, foi eleito com a proposta de fortalecer as instituições internas do país, mediante o que ficou conhecido como *Doutrina da Segurança Democrática* (DSD) (MASON, 2003).

Segundo Ann Mason, a assistência norte-americana é a coluna vertebral da DSD, o que fez da Colômbia o terceiro maior receptor de ajuda externa vinda dos Estados Unidos, atrás apenas de Israel e Egito (Ibidem: p. 398). Com um paradigma democrático, a DSN deveria, como se propõem, focar na proteção dos direitos humanos, na igualdade da aplicação das leis e no acesso à justiça, na manutenção vigorosa do estado de direito, no provimento de necessidades básicas da população, assim como nos princípios de justiça distributiva (GARAY, 2002 *apud* MASON, 2003: p. 399). Entretanto, como o apoio dos Estados Unidos levou à extrema securitização da guerra civil colombiana, com o Plano Colômbia destinando a maioria de seu orçamento para recursos militares, como visto anteriormente, os analistas passaram a questionar o quão democrática é esta Doutrina (MASON, 2003) e até que ponto ela se assemelha a uma nova versão da antiga *Doutrina de Segurança Nacional* (DSN) da Guerra Fria (DARIO, 2009). Outra crítica importante que irá se acentuar com o período da Guerra ao Terror é referente às violações dos direitos humanos decorrentes desta militarização, o que vai de encontro à própria filosofia institucional da DSD. Seu ponto favorável e que levou ao alto grau de popularidade do ex-presidente Uribe foi o que a literatura chamou de “reabilitação e consolidação das zonas perdidas”, o que contribuiu para a retomada de poder pelo estado colombiano em grande parte de seu território, aumentando a segurança relativa de sua população.

#### 5.8.4

#### A Guerra ao Terror

Com os atentados terroristas de 11/09, ocorreu uma intensificação desta abordagem militarizada às drogas na região. O *National Security Strategy* de 2002



(NSS/2002) estabeleceu uma ligação entre terrorismo e tráfico internacional de drogas, fenômeno denominado por Rafael Villa como *overlapping* entre a Guerra às Drogas e a Guerra ao Terror (VILLA, 2009).

O Terrorismo é um fenômeno anterior ao Onze de Setembro, mas a Guerra ao Terror nasce como uma reação específica dos EUA a esses atentados. Esta guerra, iniciada pelo governo Bush imediatamente após os atentados terroristas de 11/09/2001, pressupõe que, diante da excepcionalidade da ameaça “hiperterrorista”<sup>167</sup>, justificam-se medidas político-jurídicas excepcionais, tanto no âmbito internacional, como no âmbito doméstico. Assim, pode-se ter acesso mais facilmente a recursos militares e orçamentários a serem utilizados para diversos interesses políticos de cada estado. A condição de insegurança é que justifica tamanha prioridade<sup>168</sup>.

A Guerra às Drogas, declarada pelos presidentes republicanos Nixon e Reagan, por seu proibicionismo (*hard*), já era dotada de um forte caráter coercitivo. Esta Guerra volta-se com especial atenção ao fenômeno do narcotráfico (comércio ilegal de drogas) na Região Andina da América do Sul, que, com sua politização, ficou conhecida como “narcoguerrilha”. Esta consiste num complexo politizado de atores paraestatais onde alguns grupos são responsáveis pela produção de drogas, enquanto outros fornecem sua proteção (Ibidem). Isso se dá, como mencionado, mediante o chamado “imposto de guerra”, que os Guerrilheiros “cobram” dos produtores locais de entorpecentes. Assim é que os grupos guerrilheiros se sustentam.

Com a Guerra ao Terror e o NSS/2002 que sintetizou sua doutrina, os grupos da narcoguerrilha passaram a ser considerados terroristas pelo governo dos Estados Unidos (TICKNER: 2006: p. 428). Este governo considerou esses grupos “marxista-leninistas” terroristas, num processo gradual que começou no fim da década de 1990 e se concluiu com o Onze de Setembro. Sabendo que esses grupos se patrocina pelo imposto de guerra, a abordagem norte-americana passou a ser

<sup>167</sup> O termo é empregado por Francisco Rojas Aravena em seu artigo “Respuesta Latino Americana al Terrorismo Global” (2003).

<sup>168</sup> Na teoria política contemporânea, a ideia de que a crise justifica o fortalecimento do poder decisório do estado, mesmo em detrimento das liberdades individuais, é fortemente associada ao pensamento de Carl Schmitt, particularmente em sua obra “Teologia Política”. Isso ocorre porque, para este autor, a “razão de ser” do estado encontra-se na manutenção da ordem e da estabilidade política (1985).

o corte das fontes de sustento desses grupos (VILLA, 2009). Consolida-se, assim, a categoria definida como “narcoterrorismo”. Segundo Villa, esta consiste na junção que se fez entre narcoguerrilha e terrorismo. Essa vinculação permitiu que fundos de ajuda militar fossem requeridos no contexto mais emergencial de Guerra ao Terror e não ao combate pontual a determinado grupo guerrilheiro vinculado unicamente à Guerra às Drogas (Ibidem: 1999).

O alinhamento do governo Uribe aos EUA também se deu neste contexto. Segundo Tickner, o objetivo fundamental da política externa de Uribe foi estabelecer uma ligação entre o conflito interno colombiano e a cruzada norte-americana contra o terrorismo global (TICKNER: 2006, p. 436). Embora o Plano Colômbia seja de 2000, final do governo Clinton, seu desenvolvimento e intensificação se deram com George W. Bush e a *Iniciativa Regional Andina* de 2001, que envolveu outros países da região, além de Brasil e Panamá. A parcela obtida dos recursos deste plano variou não apenas conforme as necessidades de cada país, mas também segundo o alinhamento à política regional de segurança promovida por Washington. A Colômbia, o país mais afetado pela crise dos Andes, foi o que recebeu a maior proporção dos recursos do Plano Colômbia e da Iniciativa Andina. Entretanto, Uribe teve de apoiar o governo americano em sua controvertida incursão no Iraque, tendo sido considerado pelo próprio governo americano como o Tony Blair da América do Sul (Ibidem). Apesar dos progressos obtidos na administração Uribe, o conflito colombiano permanece sem que as partes cheguem a uma negociação pacífica, o que compromete a qualidade da paz sul-americana no século XXI. De fato, como afirmou o ex-chanceler brasileiro Luís Felipe Lampreia, em artigo publicado no jornal “O Globo”, em 24 de outubro de 2012, esta é a última guerra a ser resolvida na América do Sul para que nela se alcance a paz regional<sup>169</sup>.

---

169

[http://www.exercito.gov.br/web/imprensa/resenha;jsessionid=3FAC8321E3961D3379E90AE57E5B018D.lrl?p\\_p\\_id=arquivonoticias\\_WAR\\_arquivonoticiasportlet\\_INSTANCE\\_UL0d&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_arquivonoticias\\_WAR\\_arquivonoticiasportlet\\_INSTANCE\\_UL0d\\_journalArticleId=2215630&\\_arquivonoticias\\_WAR\\_arquivonoticiasportlet\\_INSTANCE\\_UL0d\\_ano=2012&\\_arquivonoticias\\_WAR\\_arquivonoticiasportlet\\_INSTANCE\\_UL0d\\_mes=10&\\_arquivonoticias\\_WAR\\_arquivonoticiasportlet\\_INSTANCE\\_UL0d\\_dia=24&\\_arquivonoticias\\_WAR\\_arquivonoticiasportlet\\_INSTANCE\\_UL0d\\_struts.portlet.action=%2Fview%2Farquiuivo%21viewJournalArticle&\\_arquivonoticias\\_WAR\\_arquivonoticiasportlet\\_INSTANCE\\_UL0d\\_struts.portlet.mode=view#.UgrNGH65eP-](http://www.exercito.gov.br/web/imprensa/resenha;jsessionid=3FAC8321E3961D3379E90AE57E5B018D.lrl?p_p_id=arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_journalArticleId=2215630&_arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_ano=2012&_arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_mes=10&_arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_dia=24&_arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_struts.portlet.action=%2Fview%2Farquiuivo%21viewJournalArticle&_arquivonoticias_WAR_arquivonoticiasportlet_INSTANCE_UL0d_struts.portlet.mode=view#.UgrNGH65eP-)

## 5.9

### As Quatro Variáveis-Mestre na América do Sul do Pós-Guerra Fria

Aqui serão analisadas as quatro variáveis-mestre do modelo construtivista wendtiano na América do Sul do Pós-Guerra Fria. Lembra-se aqui mais uma vez que, para haver uma mudança da cultura da rivalidade para a cultura da amizade, não é necessário que todas essas quatro variáveis se encontrem presentes num (sub) sistema internacional. O autor defende que a presença da variável permissiva e obrigatória, autocontenção, deve se somar a pelo menos uma das três restantes: interdependência, destino comum ou homogeneidade. Dada às significativas transformações experimentadas na região a partir do final da década de 1980, como democratização de seus regimes políticos, abertura econômica e criação de acordos comerciais intrarregionais, somada à mudança estrutural representada pelo fim da bipolaridade, constata-se a presença dessas variáveis em escala e intensidade muito maiores que na Guerra Fria, quando praticamente nenhuma delas se mostrou presente neste período.

#### 5.9.1

##### Interdependência

O aumento da interdependência, especialmente em sua dimensão econômica, foi muito significativo na América do Sul do pós-Guerra Fria, embora ela tenha ocorrido de maneira bem mais intensa em alguns setores específicos, como comércio e energia (BURGES, 2009). Segundo os dados das exportações e importações intrarregionais dos países da ALADI – altamente concentrados – através da década de 1990 e da década de 2010 (Ibidem), apresentados na página 138 desta tese, as exportações intrarregionais aumentaram de U\$ 20 bilhões, em 1990, para U\$ 166 bilhões, em 2010. O mesmo padrão de aumento vertiginoso se constatou quanto à ascensão das importações intrarregionais: em 1992, seu valor era de U\$ 20 bilhões, alcançando a mesma cifra de U\$ 166 bilhões no ano de 2011, apenas um ano depois do mesmo valor alcançado nas exportações. Não há dúvidas de que os esforços de abertura comercial da CEPAL e da ALADI, intensificados por acordos subregionais específicos como a CAN e o MERCOSUL, contribuíram para um aumento exponencial das trocas comerciais

entre os países da América do Sul. Resta agora avaliar suas peculiaridades e limitações.

Segundo Sean W. Burges, a integração sul-americana progrediu muito nas duas últimas décadas, mas ela se encontra fadada a algumas limitações setoriais, em grande medida devido à falta de interesse da principal hegemonia da região, o Brasil, em assumir os custos da liderança de um processo de integração que ultrapassasse seus próprios interesses na área comercial e de energia e, mais recentemente, da integração física. A integração produtiva e os Investimentos Externos Diretos (IED) ficam, de certa forma, à margem desse projeto pautado pelos interesses de Brasília que se focam na exportação de bens industrializados para a região, ao mesmo tempo em que visa a garantir o suprimento de energia para seu próprio crescimento econômico (Ibidem, 2009). Com a ascensão da China como segunda maior economia mundial e maior parceira comercial do Brasil, este país atlântico passou a ter ambições ainda maiores na integração física sul-americana, buscando obter uma saída para o pacífico que garantisse o escoamento de suas mercadorias para o mercado asiático (VIANA, BARROS & CALIXTRE, 2011).

Como ressaltado por Burges, em termos relativos, há mais formações regionais (acordos, blocos etc.) do que fluxos comerciais propriamente ditos na região. Esta se encontra dominada pela agenda de “segurança energética” imposta pelo Brasil (2009). A subregião do Cone Sul, mediante seu bloco, o MERCOSUL, é mais plenamente comercial que a América do Sul como um todo (Ibidem: p.438). Ainda assim, as trocas comerciais ficam restritas a setores mais específicos da economia, como o comercial, não tendo sido superada a desigual divisão internacional do trabalho que a ALALC e a ALADI tentaram extinguir, entre os países de menor desenvolvimento relativo e os mais desenvolvidos. O Brasil basicamente tem, na região, um mercado para seus produtos industrializados, exportando *commodities* para o mercado global, ao passo que seus vizinhos menos desenvolvidos exportam *commodities* mais baratas para o Brasil. O livre comércio no Mercosul apresenta uma TEC repleta de exceções que praticamente descaracterizam a regra. Tanto no MERCOSUL, quanto na América do Sul, o regionalismo é mais uma ferramenta protecionista para indústrias pouco competitivas em relação à antiga proposta da ALCA e ao resto da economia

global (Ibidem: p. 439). A escolha pela ambígua abertura intrarregional foi claramente uma opção dos países sul-americanos, a despeito da bem-sucedida exceção representada pela economia chilena (Ibidem, p. 441).

Quanto aos IED na região, eles se mostraram praticamente inexpressivos. Dentre as duas principais formas de IED presentes na região, segundo Burges, os “que buscam por recursos” e “os que buscam por mercados”, este último se mostrou predominante na América do Sul (Ibidem, p. 446). O IED não é suficientemente alto comparado a outras regiões de economia solidamente integradas do planeta, como a União Europeia, por exemplo. Há também o problema, segundo o mesmo autor, de que as cadeias de produção transnacionalizadas são bastante escassas na região. No pós-Guerra Fria, houve alguns esforços para se superar esta fragilidade da integração regional, sendo o acordo comercial assinado entre Equador e Peru após fim da rivalidade entre esses dois países um exemplo emblemático de acordo regional visando à integração produtiva (HERZ & NOGUEIRA, 2003 *apud* BURGESS, 2009: p. 448). Mas a região como um todo continua pouco integrada neste aspecto, sugerindo ainda um padrão limitado no comércio de bens tangíveis e nas *commodities* energéticas. O aumento da interdependência econômica, entendida como sensibilidade, pois a vulnerabilidade depende de cada caso, mostrou-se relevante, salvo as mencionadas exceções regionais do período. *Diferentemente da Guerra Fria, pode-se afirmar que esta variável encontra-se presente no segundo período analisado por esta tese, o pós-bipolar.*

### 5.9.2

#### Destino Comum

Esta variável permanece sendo a mais frágil de todo o continente, embora a ideia de uma identidade comum tenha se fortalecido no início do século XXI. Do ponto de vista político-militar, não há ainda uma ameaça externa especificamente voltada contra os países da América do Sul que viesse a causar uma clássica coesão política nos termos do binômio amigo-inimigo enfatizados por Schmitt. Isso significa que a formação de um senso de comunidade, como ressaltados por Buzan e Wendt na parte teórica desta tese não é ainda muito sólida. Entretanto, no início do século XXI, com as conferência dos chefes de

estado e de governo sul-americanos, constatou-se que esta identidade estava em gestação. O principal motivo para a formação de blocos regionais como a UNASUL e o MERCOSUL, segundo Herz (2003) e Burges (2009) é de natureza econômica e se deu, não por acaso, no período da globalização liberal de fins do século XX. Conforme o pensamento destes autores, esses processos de integração regional se deram como uma reação defensiva às propostas de integração hemisférica (ALCA) e global (OMC). Assim, os estados sul-americanos se perceberam ameaçados em sua dimensão historicamente mais frágil, a econômica, o que ocasionou uma articulação defensiva entre seus países que contribuiu para a formação de uma identidade regional, em razão do destino comum em que consiste a condição de periferia do sistema capitalista internacional.

### 5.9.3

#### Homogeneidade

Em grande medida por causa do alto grau de interdependência social e política que se constatou na América do Sul, especialmente no pós-Guerra Fria, observou-se também uma convergência normativa que repercutiu sobre as identidades corporativas e de tipo na sociedade regional sul-americana. Há enormes similaridades institucionais entre os estados desta região, dentre os quais se constata: o *tipo de entidade política*, caracterizado pela presença do estado territorial (identidade corporativa), o *tipo de governo*, democrático e a forma de estado, bem como a forma de governo, republicana, e o sistema representativo, o presidencialista (identidade de tipo). Ademais, como ressaltado por Holsti (1998), Herz e Nogueira (2003), *há uma cultura diplomática típica da região*, que tem como elementos centrais a soberania, a resolução pacífica de controvérsias, a qual podemos ressaltar a diplomacia presidencial e mais recentemente, após a *Conferência de Santiago* de 1991, a *defesa multilateral da democracia*.

Tabela 6: Estrutura da Sociedade Internacional Sul-Americana no Pós Guerra Fria

Instituições Primárias		Instituições Secundárias
Mestres	Derivadas	Regimes da Região
Soberania	Não-intervenção <sup>170</sup>	Carta da ONU e Carta da OEA
	Direito Internacional Interamericano <sup>171</sup>	Carta da OEA e Tratado Constitutivo da UNASUL
Territorialidade	Fronteiras	Tratados Específicos Bilaterais Sobre Formação de Estados
	<i>Uti Possidetis</i>	Jurisprudência e Tratados Históricos
Diplomacia	Bilateral	Embaixadas
	Multilateral	OEA, Unasul, Reuniões de Chefes/as de Estado e de Governo da UNASUL (etc.)
	Presidencial	-
Igualdade dos Povos	Direitos Humanos	Pacto de São José da Costa Rica etc.
Mercado	Liberalização Comercial	Aliança entre Mercosul e CAN
	Liberalização Financeira	Banco Sul-Americano
Nacionalismo	Autodeterminação	Carta da ONU e Carta da OEA
	Soberania Popular	Carta da OEA, Conferência de Santiago
	Democracia	Conferência de Santiago e de Georgetown
Segurança Cooperativa	Medidas de Construção de Confiança (CBMs),	Convenção de Transparência da OEA e Convenção do Paraguai da UNASUL
	Resolução Pacífica de Conflitos	Pacto de Bogotá e Declaração de Bariloche de 2009 (UNASUL)

<sup>170</sup> A não-intervenção possui uma acepção própria no sistema interamericano, Na literatura da área, ela representa a luta dos estados do sul do continente pela não ingerência da potência do norte. Para essa discussão ver Atkins (1995).

<sup>171</sup> O direito internacional interamericano é idiossincrático pelas mesmas razões. Ver Atkins (*Idem*).

#### 5.9.4

#### Autocontenção

O objetivo aqui é realizar um levantamento de dados sobre a segurança internacional na América do Sul. Embora o recorte temporal desta tese de doutorado esteja delimitado entre a abertura política e a reaproximação Sarney-Alfonsín em 1985 e a entrada em vigor da UNASUL em 2012, os dados levantados se referem ao período do pós-Segunda Guerra Mundial até a primeira década do século XXI. Duas razões justificam essa escolha: em primeiro, o sistema interamericano no qual a América do Sul está embebida adquiriu sua arquitetura institucional básica no pós-Segunda Guerra; em segundo, um período de tempo mais amplo permite a observação das mudanças no setor de segurança, possibilitando a *comparação* entre o perfil da segurança sul-americana antes da democratização da década de 1990 e depois deste processo.

Como visto, sob a perspectiva conceitual, é necessário definir algumas categorias relevantes para este trabalho. É importante, primeiramente, esclarecer a categoria *contenda*<sup>172</sup> ou litígio internacional. Esta consiste em conflitos de interesses, em geral disputas territoriais, que, embora não configurem um conflito armado, contribuem para a tensão política regional. Quando esses conflitos chegam a configurar um enfrentamento bélico entre entidades organizadas com ao menos mil baixas relacionadas ao conflito, tem-se a emergência de uma guerra, conforme a designação possível, que é a do *Correlates of War* (COW). Na *tipologia* atual dessa organização, que foca nos membros do sistema de estados, há quatro “tipos” básicos de conflitos: os *interestatais*, entre estados; os *extra estatais*, de um estado com uma facção política de outro; os *intraestatais*, que ocorrem dentro das fronteiras de um estado; e as guerras *não-estatais*, ocorrida entre agentes paraestatais. Todos eles podem ser agrupados em uma categoria mais ampla existente na literatura, conhecida como *conflitos armados*, que se refere à utilização da força entre grupos organizados, sempre que ocorra um mínimo de 1000 baixas relacionadas ao conflito, sejam estes estatais ou paraestatais<sup>173</sup> (ver COW apud HOLSTI, 1996).

<sup>172</sup> Do inglês *dispute*, que consiste em um desentendimento de caráter oficial.

<sup>173</sup> Lembra-se aqui que, apesar deste piso de 1000 baixas ligadas ao conflito, pode haver casos em que uma guerra seja relevante, mesmo estando abaixo deste número. Isso porquê, a própria



A guerra internacional entre estados não é a única forma de conflito armado, nem a mais importante, especialmente na América do Sul contemporânea após a resolução do conflito entre Equador e Peru. Mas essa categoria ainda é relevante e é definida por Holsti como um “conflito lutado entre dois exércitos nacionais distintos que se enfrentam com o objetivo de se impor baixas/destruições suficientes para convencer a outra parte a se render, com um mínimo de mil mortes” (Holsti, 1996: 210, tradução livre). Ela também é denominada por Kacowicz de guerra internacional. Segundo Holsti, há outra categoria, que é o conflito interno de facção/ideológico, a qual pode ocorrer entre governo e organizações paraestatais, ou entre estas últimas (Ibidem.).

Para fins deste trabalho, vamos utilizar a classificação atual do COW, mas ela será cruzada com a tipologia de dois importantes autores da literatura sobre guerras na América Latina, Holsti e Kacowicz. Assim, fica estabelecido que, para fins deste trabalho, os seguintes termos são considerados dentro da mesma categoria de *conflitos*: os *interestatais* (a guerra internacional, na terminologia de Kacowicz) e os *intraestatais* (o que Holsti chama de conflito faccionário ou ideológico). Ao mesmo tempo, preserva-se aqui a denominação mais ampla de *conflitos armados*, que envolve qualquer embate caracterizado pelo uso da força, não se caracterizando necessariamente por uma guerra entre estados de 1000 baixas ou mais. As dimensões *interestatais* e *intraestatais* são de grande relevância para a análise da segurança na América do Sul, visto que uma das principais mudanças observadas no Pós-Guerra Fria é a redução da guerra interestatal, acompanhada da persistência de alguns conflitos intraestatais, como no caso da guerra civil da Colômbia, estudado nesta tese.

Apresentam-se, a seguir, quatro tabelas envolvendo essas categorias. A primeira se refere a uma *lista das contendidas internacionais na região*. A segunda elenca os *conflitos interestatais na América do Sul*. A terceira, os *principais desagravos* entre seus estados. E, por fim, a quarta, os *conflitos armados* em geral que ocorreram no continente. Todas se referem ao período posterior à Segunda Guerra Mundial.

---

animosidade entre os atores já é suficiente para comprometer a estabilidade política regional, independentemente do o número de mortos. Como mencionado nesta tese, é isso que faz Herz e Nogueira atribuírem importância ao conflito Equador e Peru da década de 1990, apesar de sua pequena proporção de baixas relacionadas ao conflito.

**Tabela 7: Disputas Territoriais na América do Sul após a Segunda Guerra Mundial**

<b>Contendas Territoriais na América do Sul desde 1945</b>	
Suriname e Guiana	1975-1995
Bolívia e Chile	1945-2001
Argentina e Reino Unido (Malvinas/Falklands)	1945-2001
Argentina e Chile (Canal de Beagle)	1945 – 1984
Argentina, Chile e Reino Unido (Palmer/Antártica)	1956-1958
Argentina e Chile (Palena)	1958 – 1968
Argentina e Uruguai (Rio da Prata)	1969 – 1973
Bolívia e Chile (Rio Lauca)	1962 – 1964
Brasil e Paraguai (Rio Paraná)	1962 – 1985
Colômbia e Venezuela (Ilhas Monjes)	1952 – 1999
Colômbia e Nicarágua (Arquipélago de San Andres)	1979-1999
Peru e Equador (Oriente)	1945 – 1998
Venezuela e Guiana Britânica (Essequibo)	1960– 1970
Venezuela e Guiana (Essequibo)	1982 – 1999
Argentina e Chile (Campo de Gelo)	1985 – 1994
Brasil e Uruguai	1945 – 1995
Argentina e Chile (Lagoa do Deserto)	1945 – 1994

**(Fonte: Kacowicz, 2003: p. 189)**

O mais importante na Tabela 1 é observar que a grande maioria das disputas foi resolvida a partir da década de 1990, o período do fim da Guerra Fria, do surgimento de blocos econômicos regionais (Mercosul e CAN), do fim da bipolaridade geopolítica e, sobretudo, da chamada democratização da América do Sul. Do total de dezessete disputas, apenas seis foram resolvidos antes do início da abertura política (1985). Os onze restantes foram solucionados no Pós-Guerra Fria, sendo que dois no início do século XXI e os nove remanescentes na década de 1990, o período da globalização, quando se observou a difusão da democracia, dos direitos humanos e dos tratados de integração regional na América do Sul.

O continente sul-americano enfrentou, neste período, três guerras internacionais, sendo que não houve qualquer mudança de território por meios violentos.

**Tabela 8: Guerras Interestatais Sul-Americanas desde 1945 (Fonte: Ibidem: p.187)**

Guerras Interestatais Sul-americanas desde 1945	
Guerra	Período
Peru X Equador	1981
Falklands/ Ilhas Malvinas Argentina X Reino Unido	1982
Peru X Equador	1995

Observa-se um número bem reduzido de guerras interestatais e uma persistência específica no conflito entre Equador e Peru. Cruzando esses dados temos a seguinte tabela:

**Tabela 9: Número de Discórdias Sul-Americanas (Fonte: Ibidem: p. 175)**

Discórdias <sup>174</sup>	
Tipo de Discórdia	Quantidade
Disputa Territorial	17
Guerra Interestatal	3
Mudança territorial pela Força	0

---

<sup>174</sup> São os principais conflitos armados da América do Sul de 1945 a 1995.

**Tabela 10: Principais Conflitos Armados na América do Sul após a Segunda Guerra Mundial (Fonte: Holsti, 1996: p 217 – Apêndice)**

Principais Conflitos Armados na América do Sul de 1945 – 1995	
Conflito	Tipo de Conflito
Colômbia (1948-1958)	Interno faccionário/ Ideológico. Governo X Rebeldes Militares de Direita
Bolívia (1952)	Interno faccionário ou Ideológico. Governo X Forças Opositoristas de Esquerda (principalmente apoiadas pelo MNR <sup>175</sup> )
Colômbia (1986-1994)	Interno faccionário ou Ideológico. Governo Colombiano X FARC, ELN e EPL <sup>176</sup>
Chile (1973)	Interno faccionário ou Ideológico. Governo Chileno de Allende X Forças Armadas rebeldes lideradas por Augusto Pinochet
Argentina (1976 – 1983)	Interno faccionário/ideológico. Governo argentino X Rebeldes da guerrilha de esquerda (forças de oposição)
Peru (1981-1994)	Interno Faccionário / Ideológico. Governo Peruano X Rebeldes da SL <sup>177</sup>
Argentina X Reino Unido (Falklands/ Ilhas Malvinas)	<i>Interestatal</i> . Intervenção Letal
Peru (1984 – 1994)	Interno faccionário/ Ideológico. Governo do Peru X Rebeldes do MRTA <sup>178</sup>
Suriname (1986)	Interno faccionário/ideológico. Governo do Suriname X Rebeldes pró-democracia liderados por Ronnie Brunswijk (principalmente Comando da Selva / SLA <sup>179</sup> )

<sup>175</sup> Movimento Nacionalista Revolucionário.

<sup>176</sup> Exército Popular de Liberação.

<sup>177</sup> Sendero Luminoso.

<sup>178</sup> Movimento revolucionário Tupac Amaru.

<sup>179</sup> *Surinamese Liberation Army*.

O único conflito interestatal importante observado foi a Guerra das Malvinas, mas ela não representa um indicativo relevante para se compreender a sociedade internacional sul-americana em si, pois se tratou de um conflito interestatal de um estado da região com um estado de fora dela (Reino Unido). *Isso nos permite observar que não houve guerra internacional dentro continente desde 1935, com o fim da Guerra do Chaco (Holsti, 1996), a exceção dos conflitos de baixa intensidade entre Equador e Peru no século XX.* Lembra-se, contudo que, para efeitos desta tese, paz negativa não é sinônimo de autocontenção. Para esta ocorrer é preciso haver indisposição para solução de controvérsias pelo uso da força de forma estável e confiável.

## 5.10

### Gastos Militares na América Latina e na América do Sul

O considerável aumento nos gastos militares na América Latina, em 2010 (5,1 %), não teve continuidade. No ano seguinte, observou-se uma queda de 3,3 % nos gastos militares em termos reais na região. Essa mudança é substantiva, se considerarmos que os *gastos militares mundiais, que ficaram em torno de US\$ 1,63 trilhão em 2010* (SIPRI, 2011), permaneceram basicamente estáveis, após treze anos de contínuo aumento, ao passo que na América Latina eles regrediram<sup>180</sup>. Apesar de a região não ser significativa para os gastos militares mundiais, seu único país que aparece na lista dos dez principais orçamentos mundiais, o Brasil, demonstra uma redução nos gastos com segurança, em relação a outros setores sociais como, saúde e educação (SIPRI, 2011).

Essa mesma tendência se constata nos governos latino-americanos em geral, o que é importante indicador da relativamente pequena importância dos conflitos armados na região. O mesmo pode ser inferido da redução dos gastos militares do Brasil, na época da austeridade macroeconômica resultante do Plano Real: *a relação entre ausência de prioridade nos gastos militares e relativa estabilidade política.* A tendência geral que se observa na região, de um aumento

---

<sup>180</sup> Dados disponíveis em *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Background Paper on SPRI military expenditure data, 2011.*

nos gastos de saúde, acompanhado de uma redução em termos relativos com gastos militares, permite a generalização desse raciocínio<sup>181</sup>.

### 5.10.1

#### Transparência com Gastos Militares na América Latina

A Transparência com os Gastos Militares e a Aquisição de Armas está inserida nas *Confidence Building Measures*<sup>182</sup> (CBMs), que, por sua vez, encontram-se no contexto da segurança cooperativa<sup>183</sup>. O propósito das CBMs é gerar confiança e intensificar a compreensão entre estados (SIPRI, 2011: cap. 4). Seu objetivo é fornecer informações de gastos militares de modo a reduzir as percepções de ameaça e, conseqüentemente, da escalada bélica entre os estados. Resumidamente, trata-se de fomentar a mudança de uma lógica do dilema de segurança para a cultura de uma CPS. A ideia é que, tendo ciência da forma como seus vizinhos investem no setor de segurança, não haverá razões para o desencadeamento daquele dilema.

Há basicamente três regimes que afetam os estados sul-americanos no que se refere aos gastos com armamentos convencionais, uma vez que o Tratado de Tlatelolco de 1967 obteve êxito na extinção de programas Nucleares na América Latina, o mesmo ocorrendo quanto às Armas de Destruição em Massa nas áreas Químicas e Biológicas, no que se refere à América do Sul, ao menos. Esses três regimes obedecem aos escopos geográficos global (ONU), regional (OEA) e subregional (UNASUL).

No sistema ONU, tem-se a organização funcional conhecida como *UN Standardized Instrument for Reporting Military Expenditures*, criada em 1981. O sistema também é composto pelo *UN Register of Conventional Arms* de 1991. Eles possuem a função, respectivamente, de fornecer relatórios de gastos militares e Registros de Armas Convencionais.

No âmbito regional, o principal instrumento de CBMs que visa ao compartilhamento internacional de informações militares é a Convenção

<sup>181</sup> SIPRI, *Budgetary Priorities in Latin America: Military, Health and Education Spending*, 2011.

<sup>182</sup> Medidas de Construção de Confiança.

<sup>183</sup> Forma de segurança multilateral que visa a superar o tradicional dilema de segurança nas relações internacionais.

Interamericana sobre Armas Convencionais e Aquisições, conhecida como *Convenção de Transparência da OEA*. Aparentemente redundante com os dois mecanismos globais acima citados, esta convenção possui a vantagem de ser juridicamente obrigatória e é regida por três diretrizes, de acordo com o SIPRI: a) prover governos com políticas de defesa que reflitam tanto o ambiente de segurança interno como externo; b) conter estratégias para responder a ameaças de segurança e c) esboçar papéis de atuação, bem como missões das forças armadas, juntamente com suas capacidades. O provimento de relatórios de defesa faz parte da rotina ligada a essas obrigações (SIPRI, 2011).

No caso da UNASUL, como esta organização é bastante recente (entrou em vigor em 2010), sugestões no âmbito das CBMs já foram feitas, mas ainda não se acordou um regime específico. Em novembro de 2009, os ministros de relações exteriores e da defesa dessa entidade se comprometeram a estabelecer um arranjo bastante ambicioso referente às CBMs, nos âmbitos dos Gastos Militares e Aquisições de Armas. A proposta incluía a criação de um sistema para relatar gastos militares ‘em todas as etapas’ e registrar a ‘transferência e verbas para equipamentos e Armas Convencionais’. Em 2010, o Conselho de Defesa da UNASUL aprovou um Plano de Ação que incorporava a proposta de 2009. Em novembro de 2011, um novo plano foi acordado para 2012, e, segundo o SIPRI, os estados foram encorajados a disponibilizar informações de seus gastos militares ao final de dezembro de 2011. De acordo com o SIPRI, o objetivo do Plano de 2012 da UNASUL é criar um *Registro Sul-Americano de Gastos Militares*, mas sua efetivação ainda está em andamento<sup>184</sup>.

## 5.11

### Conclusão

Considerando que uma Comunidade Pluralista de Segurança consiste num agrupamento de estados independentes que não resolvem mais seus conflitos de interesse mediante recurso à violência, conclui-se da análise empírica deste período que: a) os dados de conflitos interestatais na América do Sul demonstram uma ausência de guerras de intensidade relevante na região no período indicado;

---

<sup>184</sup> SIPRI, Box 3.1 UNASUR *exchanges of information*, 2011.



b) as novas ameaças, bem como o único conflito regional, o colombiano, configuram mais uma “ameaça comum” sobre as quais os estados da região cooperam e seus interesses convergem, em vez de serem focos de divisões políticas; c) a região é a que possui mais tratados de segurança no mundo, segundo Kacowicz (2003), sendo a primeira Zona Livre de Armamentos Nucleares povoada do planeta, praticamente isenta de Armas Químicas e Biológicas, com um panorama institucional positivo, embora passível de aperfeiçoamento, de CBMs. Dentre elas destacam-se a Transparência nos Gastos Militares e Aquisição de Armas Convencionais, que indicam pouca possibilidade de escalada armamentista na América do Sul e, em consequência, baixíssima possibilidade de guerra interestatal.

Após os vinte e três anos que compreendem o período desde o novo entendimento Brasil-Argentina, até a criação da UNASUL, a região demonstrou atender todos os requisitos para ser considerada uma sociedade interestatal convergente<sup>185</sup> segundo os termos propostos por Buzan e encaminhando-se para uma CPS madura, segundo Adler e Barnett. Como visto, naquele tipo de sociedade interestatal surgem:

- 1) Uma ampla gama de valores comuns entre um grupo de estados. Isso ocorreu na América do Sul, especialmente no que se refere a valores como o estado democrático de direito, salvo imperfeições quanto à liberdade de imprensa em alguns países como a Venezuela e outros. Há, também, busca pelo livre comércio, pela proteção ambiental do continente e pelo estabelecimento de um sistema de segurança coletiva na região.
- 2) Observa-se que esses atores adotam formas políticas, legais e econômicas semelhantes entre si. Segundo Buzan, esta gama deve ser ampla e substantiva o bastante para gerar formas de governo e sistemas legais baseados em valores similares relativos a questões básicas como direitos de propriedade, direitos humanos e relações entre governos e cidadãos. Isso é verificado quase que totalmente na região. A profusão de regimes democráticos na América do Sul é fenômeno recente, porém sólido. Por razões históricas, sempre se deram na forma

---

<sup>185</sup> A maioria deles encontra-se positivada na carta constitutiva da UNASUL.

republicana de governo<sup>186</sup> e com sistemas representativos presidencialistas. A consolidação de garantias constitucionais como o “devido processo legal”, e o direito à ampla defesa em tribunais legítimos não apenas se difundiu entre os países sul-americanos como é objeto de repreensão quando eles não são observados. Existe também livre trânsito dos cidadãos entre os países do continente. No que se refere à esfera econômica, todos adotam o capitalismo de mercado, havendo até mesmo projeto de uma área de livre comércio a se consolidar entre os membros da UNASUL.

Numa sociedade convergente, espera-se também mudanças radicais nos padrões das instituições da sociedade internacional. As instituições sul-americanas se transformaram de forma significativa. O principal exemplo disso é o fim do *Gerenciamento Político das Grandes Potências*, instituição primária mestre, que levou também ao ocaso de suas instituições secundárias, como o uso da Guerra e a formação de Alianças Geopolíticas. A Diplomacia e o Direito Internacional se consolidaram. Embora não haja direito comunitário, tampouco amalgamação, as percepções intersubjetivas dos países sul-americanos deixaram de ter uma dinâmica da rivalidade, passando a ter um padrão amistoso.

Com relação à presença das quatro variáveis-mestre que podem causar uma mudança da cultura da rivalidade para a da amizade, observou-se que no período pós-bipolar houve um significativo aumento de todas as quatro, sendo que a variável “destino comum” permanece ainda como a menos expressiva. Quanto às outras três, todas se mostraram presentes, em maior ou menor medida. Lembrando que, segundo o construtivismo de Wendt, basta que a variável obrigatória, a permissiva, some-se apenas a uma das outras três causais para que se tenha uma transição da rivalidade para a amizade. Constatou-se que, além da autocontenção, a América do Sul revelou-se dotada de interdependência e homogeneidade, embora não muito solidamente de destino comum. Encontraram-se assim os elementos necessários para se formar uma cultura da anarquia da amizade, que ainda está em fase de amadurecimento.

---

<sup>186</sup> A exceção histórica óbvia a esta regra foi o período do Brasil Imperial, que vai de sua independência, em 1822, até sua proclamação da República, em 1889.

**Tabela 11: Modelo de Desenvolvimento de uma Comunidade Pluralista de Segurança em toda a América do Sul no pós-Guerra Fria.**

		CPS na América do Sul		
		Pós-Guerra Fria		
Variáveis	Indicadores	1990-1994	1995-2001	2002-2010
Interdependência	Transações Internacionais: Fluxos Financeiros, de Bens e Serviços, Pessoas e Informações, juntamente com Recursos Comuns Compartilhados	N	N	N
Destino Comum	Ameaça Externa, Passado Comum e/ou Projeto Comum	N	N	N
Homogeneidade	Corporativa (Classe de Entidade Política: Estado Territorial) ou de Tipo (Classe de Regime Político) ou Cultural: História, Língua, Religião etc.	S*	S*	S *
<u>Autocontenção</u>	Instituições Diplomáticas Permanentes (Bilaterais e Multilaterais), Mecanismos de Resolução Pacífica de Controvérsias, Desmilitarização das Fronteiras e Exclusão de Hipótese Bélica com os Membros da Comunidade Mediante um Discurso Comum de Paz	N	N	N
		Nascente	Ascendente	Madura

**Tabela 12: Modelo de Desenvolvimento de uma Comunidade Pluralista de Segurança na Subregião Andina no Pós-Guerra Fria**

		CPS na Região Andina no Pós-Guerra Fria(?)		
<u>Variáveis Mestres</u>	<u>Indicadores</u>	1985-1994	1995-2001	2002-2010
Interdependência	Transações Internacionais: Fluxos de Dinheiro, de Bens e Serviços, Pessoas e Informações, juntamente com Recursos Comuns Compartilhados	N	S	S
Destino Comum	Ameaça Externa, Passado Comum e/ou Projeto Comum	N	N	N
Homogeneidade	Corporativa (Classe de Entidade Política: Estado Territorial) ou de Tipo (Classe de Regime Político) ou Cultural: História, Língua, Religião etc.	S*	S*	S *
Autocontenção	Instituições Diplomáticas Permanentes (Bilaterais e Multilaterais), Mecanismos de Resolução Pacífica de Controvérsias, Desmilitarização das Fronteiras e Exclusão de Hipótese Bélica com os Membros da Comunidade Mediante um Discurso Comum de Paz	N	N	N
		Nascente	Ascendente	Madura

**Tabela 13: Modelo de Desenvolvimento de uma Comunidade Pluralista de Segurança na Subregião do Cone Sul no Pós-Guerra Fria.**

		CPS no Cone Sul no Pós-Guerra Fria (?)		
Variáveis Mestres	Indicadores	1985-1994	1995-2001	2002-2010
<b>Interdependência</b>	Transações Internacionais: Fluxos de Dinheiro, de Bens e Serviços, Pessoas e Informações, juntamente com Recursos Comuns Compartilhados	S	S +	S ++
<b>Destino Comum</b>	Ameaça Externa, Passado Comum e/ou Projeto Comum	N	S	S
<b>Homogeneidade</b>	Corporativa (Classe de Entidade Política: Estado Territorial) ou de Tipo (Classe de Regime Político) ou Cultural: História, Língua, Religião etc.	S *	S *	S *
<b>Autocontenção</b>	Instituições Diplomáticas Permanentes (Bilaterais e Multilaterais), Mecanismos de Resolução Pacífica de Controvérsias, Desmilitarização das Fronteiras e Exclusão de Hipótese Bélica com os Membros da Comunidade Mediante um Discurso Comum de Paz	N	S	S
		<b>Nascente</b>	<b>Ascendente</b>	<b>Madura</b>

## Conclusão

Indubitavelmente a América Latina, em geral, mas particularmente a América do Sul, configuram uma das regiões mais pacíficas do planeta. Isso se intensificou, como visto, pela abertura política do fim da década de 1980; o fim da rivalidade bipolar; a difusão do liberalismo político e econômico e das organizações de integração regional. Apesar do paradoxo apontado pela literatura (Holsti, 1996), entre uma relativa estabilidade internacional face a constantes distúrbios domésticos, o fato é que a região se apresenta como uma das menos militarizadas do planeta, praticamente livre de Armas de Destruição em Massa - Nucleares, Químicas e Biológicas – (ver TULLIU & SCHMALBERGER) e com um dos menores orçamentos de defesa do mundo. Mais recentemente, no contexto da UNASUL, constatou-se que a região têm estabelecido importantes mecanismos de Medidas de Construção de Confiança visando a impedir o desencadeamento do dilema de segurança, particularmente mediante a transparência nos gastos militares de seus países. Após a solução pacífica da última rivalidade significativa internacional entre os países sul-americanos representada pelo conflito entre Equador e Peru, a região demonstra um padrão de paz interestatal bastante confiável. A persistência da guerra civil colombiana e seu *spill-over* para toda a região, entretanto, põem em dúvida de forma significativa a qualidade da paz sul-americana.

Chegou-se basicamente a duas conclusões com esta tese, uma de natureza mais *empírica* e a outra de caráter mais *teórico*. A primeira é referente ao problema de pesquisa proposto no trabalho. Haveria uma CPS na região? Se este for o caso, em qual estágio ela estaria e qual seria sua modalidade, segundo a tipologia sugerida por Adler e Barnett, que dividem as CPS em nascente, ascendente e madura e, estas últimas, em frouxas e rígidas. Nesse contexto, haveria uma mudança na cultura da anarquia representada aqui pela equivalente, porém, mais complexificada tipologia de Buzan, que aborda o problema mediante diversas possibilidades de tipos de sociedade interestatais. Quanto ao processo de mudança de um tipo de sociedade internacional para outra, utilizou-se o

instrumental teórico de Wendt, baseado em quatro variáveis-mestre para se avaliar se elas se encontram presentes em medidas necessária e suficiente para se alcançar uma cultura kantiana da anarquia. A segunda conclusão, que consiste mais em uma reflexão dos limites conceituais e teóricos observados na pesquisa, refere-se à constituição do conceito de CPS em si e sua suposta equivalência entre uma cultura da anarquia da amizade. Seria possível haver uma cultura da amizade, do ponto de vista interestatal, sem uma CPS madura, plenamente integrada e dotada de uma paz positiva?

Relativamente à primeira conclusão, de caráter empírico, primeiro é preciso observar que a América do Sul consiste atualmente ao menos em uma região de paz negativa. Após a solução pacífica das últimas disputas territoriais nas décadas de 1980 e 1990, a região tem apresentado sinais confiáveis de ausência de conflito entre seus países e também expectativas confiáveis de que, em meio à suas recentes soluções pacíficas e sua cultura diplomática própria, qualquer eventual desavença será abordada de forma pacífica, seja por seus mecanismos de segurança coletiva, seja, como tem se demonstrado mais provável, por seus mecanismos *ad hoc* de mediação de conflitos que se mostraram tão úteis para a composição da paz, especialmente nos casos da disputa entre Equador e do Peru, e das crises domésticas do Paraguai e da Venezuela. A região apresenta sinais confiáveis de ter expectativas seguras de que os estados experimentaram uma mudança pacífica, como defendido originalmente por Deutsch.

Na pesquisa das quatro variáveis-mestre que podem causar e tornar possível essa mudança pacífica, observou-se que elas se demonstraram praticamente nulas na Guerra Fria, entretanto, aparecendo de forma ascendente ao final deste conflito e, em especial, depois dele. Começamos pelas três variáveis causais até chegar à permissiva e obrigatória. Em grande parte, este apaziguamento sul-americano se deveu à ascensão do liberalismo político e econômico na região. O liberalismo econômico permitiu um incremento significativo na *interdependência* entre os estados das América do Sul. Já o liberalismo em seu viés político, contribuiu para uma maior *homogeneidade* institucional no sentido da paz democrática, pois constatou-se uma significativa uniformidade política e separação razoável entre as esferas civil e militar. Neste sentido, a homogeneidade institucional também experimentou um aumento, o que

é intensificado pelo compartilhamento de instituições típicas da sociedade internacional sul-americana, como a soberania, o direito internacional e o primado da solução pacífica de controvérsias. Essas duas variáveis que não se demonstraram presentes de forma significativa no período bipolar, mostraram um significativo aumento no período do pós-Guerra Fria. *Elas podem ser vistas, então, como os dois principais vetores da mudança pacífica que se experimentou na região através deste novo período.*

A terceira variável causal, o *destino comum*, também não apareceu de forma expressiva no período da Guerra Fria. Todavia, diferente das duas variáveis causais anteriores, ela não demonstrou um aumento significativo dos anos 1980 para os anos 1990. Falta, de fato, ao continente uma ameaça externa comum coerente que o ajude a lhe conferir coesão política. Não está dado, porém, que esta realidade seja negativa. Ao contrário. A ausência desta ameaça comum pode ser vista tanto como um efeito de sua posição periférica no sistema internacional, como consequência de sua própria cultura pacífica que contribui para que relações extrarregionais não sejam provocadoras de uma inimizade externa.

A variável permissiva, *autocontenção*, que é de extrema importância por ser obrigatória para a formação de uma cultura da anarquia da amizade apareceu de forma nítida no pós-Guerra Fria, com as mediações das últimas disputas territoriais sul-americanas, somadas à solução pacífica *ad hoc* de crises doméstica que, se não fosse pela sólida cultura diplomática da região, facilmente poderiam originar uma desestabilização deste subsistema internacional. Atualmente, também em virtude das medidas de construção de confiança regionais, é muito pouco provável que um estado sul-americano lance mão de ferramentas militares para abordar um eventual conflito de interesses com um d seus vizinhos regionais.

O último conflito que ainda persiste nitidamente na América do Sul, a última guerra regional, nos dizeres de Lampreia, é o idiossincrático conflito Colombiano, por estar inserido no mencionado perfil das novas guerras contemporâneas. Este conflito, por ser doméstico, convida a uma série de importantes reflexões teóricas e conceituais a respeito dos elementos constitutivos de uma CPS. Seria suficiente para haver uma comunidade de segurança apenas a expectativa de não surgimento de guerras interestatais ou a existência de uma CPS, por se caracterizar como uma região adequadamente integrada, viria a



requerer elementos de uma *paz transnacional*, com ausência de refugiados e de tráfico internacional de drogas? Lembra-se aqui que a maioria dos autores contemporâneos favorece a segunda opção em detrimento da primeira, percebendo a CPS como uma categoria mais ampla que a simples paz negativa interestatal. Neste sentido, há uma ligeira diferença entre uma cultura da anarquia da amizade e uma CPS madura. A primeira consiste numa sociedade internacional em que os estados se percebem reciprocamente não mais como uma ameaça, estando marcada pela cultura da confiança no *outro*. Já a segunda, uma CPS madura, consiste numa cultura da amizade necessariamente interdependente (pois, para Wendt, a cultura da amizade pode ter a variável causal da interdependência ou não), marcada por elementos transnacionais de paz positiva, somados a expectativas confiáveis de uma estável mudança pacífica entre os atores nela integrados. Esta constitui uma das maiores indagações no debate contemporâneo sobre comunidades de segurança. A América do Sul apresenta os elementos constitutivos de uma *CPS frouxa ascendente*, pois, para ser uma *CPS Frouxa madura*, deveria haver uma maior integração e confiança mútua entre os países andinos.

Basicamente o que divide esta região hoje é o conflito colombiano e as alianças regionais que se formam em consequência deste. Como visto no estudo de caso deste conflito, a Colômbia, particularmente no governo Uribe, percebeu na cruzada norte-americana contra o terrorismo, que se somou à anterior Guerra às Drogas, uma oportunidade de aprofundar uma aliança hemisférica que lhe possibilitaria angariar recursos para enfrentar as forças centrífugas internas de sua guerra civil. Todavia, este alinhamento automático com Washington provocou suspeitas e animosidades em seus vizinhos andinos, particularmente a Venezuela. Esta, apesar de ter nos Estados Unidos seu principal importador de energia fóssil, adota uma abordagem anti-hegemônica no Hemisfério, o que provoca verdadeira rachadura político-ideológica na América do Sul que, se não faz com que esses países entrem em guerra entre si, certamente ocasiona entre eles um grau de desconfiança incompatível com o exigido teoricamente numa CPS madura. Se, por um lado, o MERCOSUL se mostrou uma *CPS madura frouxa*, a região Andina exhibe traços de uma CPS nascente. *Isso significa que a hipótese inicial*

*deste trabalho de haver uma CPS madura frouxa em toda América do Sul não se confirmou por meio desta pesquisa.*

## Referências Bibliográficas

ADLER, E. & BARNETT, M. Security Communities. Cambridge University Press, New York, 2000.

ALADI. Disponível em:  
[http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEBp/quienes\\_somosp](http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEBp/quienes_somosp).  
Acessado em: 22 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Exportações para a ALADI. Acessível em:  
<<http://www.aladi.org/nsfaladi/indicado.nsf/vvindicadoreswebp/exportaciones%20a%20la%20ALADI>> Acessado em: 22 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Importações da ALADI. Acessível em:  
<<http://www.aladi.org/nsfaladi/indicado.nsf/vvindicadoreswebp/importaciones%20desde%20la%20ALADI>>. Acessado em: 22 de jun. de 2013.

AMORIM, C. Conversas com jovens Diplomatas. São Paulo, Benvirá, 2011, 541p.

ANGELL, Norman. A Grande Ilusão. Editora UNB, Brasília, 2002.

ARAVENA, F. A. (2000). Repensando la Seguridad en América Latina: Nuevas Demandas Conceptuales,” Fuerzas Armadas y Sociedad, 15 (2), April-June: 3-1, 2000.

ARAVENA, F. R. Respuesta Latino Americana al Terrorismo Global. In Avarena, Francisco Rojas (org.) Terrorismo de Alcance Global: Impacto y Mecanismos de Prevención en América Latina y Caribe, FLASCO-Chile, 2013.

ARDINA, M. Viabilidad de la Seguriadad Regional en el Área Andina. In: Grabendorff, Wolf (Ed.) La Seguridad en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos, Bogotá: FESCOL-CEREC, 2003.

ARISTÓTELES. Metafísica: ensaio introdutório, texto grego com tradução e comentário de Giovanni Reale. São Paulo, Editora, Loyola, 2001.

ATKINS, P. Latin America in the International Political System. Boulder, Westview Press, 1995.

BANDEIRA, L. A. M. O Brasil e a América do Sul. In: Oliveira, Luíza Henrique & Lessa, Antônio Carlos (Orgs.) Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agenda, São Paulo, Saraiva, 2006, p 356.

BANKS, M. An Interparadigmatic Debate. In: Light, Margot and A. J. R. Groom. International Relations – a Handbook of Current Theory, Pinter Publishers, London, 1985.

BRICENO, J.R. & REYES, G. Actualidad de la Integración en América Latina y el Caribe. Viejos Dilemas, Nuevos desafíos. Mérida: Universidad de los Andes, 2006.

BRUNEAU, Thomas *et al.* Towards a New Understanding of Civil-military relations. In Vélez, Fred Rivera (ed.) Seguridad Multidimensional em América Latina. FLASCO, Ecuador, 1991.

BULL, H. A Sociedade Anárquica: um Estudo da Ordem na Política Mundial. Brasília, Edita UNB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002, 361 p.

BUZAN, B.; WEAVER, O.; WILDE, J. Security: a New Framework for Analysis, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

BUZAN, B. From International to World Society? Cambridge University Press, New York, 2004, 294 p.

\_\_\_\_\_. People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations. Wheatsheaf Books LTD, Great Britain, 1993.

CASALES, V. Latin American View of the Inter-American Defense Board and Strategic Equilibrium in Latin America. In: Tulchin, J. S.; Aravena, F. R.; Espach, R. H. (Eds.) Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas. The Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C., Stanford University Press, Stanford, California, 1998, 199 pp.

CLAUDE, I. Power and International Relations. New York: Random House, 1962, p.p. 310, 1964.

CONSTANT, B. Da Liberdade dos Antigos Comparada à dos Modernos. 1985.

COUTINHO, M. V. & LIMA, M. R. S. Integração Moderna. Análise de Conjuntura OPSA-IUPERJ (nº1, Janeiro de 2006).

DAHL, R. Poliarquia – Democratização e Oposição Pública. São Paulo, USP, Editora USP, 2005.

DARIO, D. M. A Legitimidade da Política de Segurança Democrática e a Doutrina de Segurança Nacional na Colômbia. Contexto Internacional, Vol. 32, n. 2, julho/Dezembro de 2010.

DEUTSCH, K. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience. Publicado originalmente: [Princeton], Princeton University Press, c1957, 228 p.

DOMÍNGUEZ, J. International Cooperation in Latin America: The Design of Regional Institutions by Slow Accretion. In: Amitav, A. & Alastair, I. J. (Eds) Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective. New York, Cambridge University Press, 2007, 318 p.

DOYLE, M. Liberalism and World Politics Revisited in Charles Kegley, ed., *Controversies in International Relations Theory*. New York: St. Martin's Press, pp. 83-106, 1994.

FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir: História da Violência na Prisões*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 2009, 291 p.

FUKUYAMA, F. *The End of History?* The National Interest, Summer, 1989.

\_\_\_\_\_. *The End of History and the Last Man*. New York: the Free Press; Toronto: Maxwell Macmillan, Canada; 1992, 418 p.

GALVÃO, T. G. América do Sul: Construção pela Reinvenção (2000-2008) *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n. 2, pp 63-80, 2009.

GAULTANG, J. Violence, Peace and Peace Research. *Journal of Peace* No. 3, 1969, pp. 167-191.

GILPIN, R. *The Political economy of International Relations*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1987, 449 p.

GRABENDORFF, W. (Ed.). *La Seguridad en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá: FESCOL-CEREC, 2003.

GRIECO, J. M. Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Challenge After the Cold War. In: *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*. Baldwin, D. A., Nova York, Columbia, Columbia University Press, p. 269-300, 1993.

GRIFFITH, I. L. Security Collaboration and Confidence Building in the Americas. In DOMÍNGUEZ, J. I. (Ed.), *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 109-187, 1998.

GRIFFITH, I. The Caribbean in New Strategic Environment. In: Tulchin, J. S.; Aravena, F. R.; Espach, R. H. (Eds.) *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*. The Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C., Stanford University Press, Stanford, California, 1998, 199 pp.

HAAS, Ernest. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford University Press, California, 1964.

HALIDAY, F. *La Genesis de la Segunda Guerra Fria*. Fondo de la Cultura Economica, USA, 1990.

HELD, D. & McGrew, A. (Eds). *The Global Transformations Reader – an Introduction to the Globalization Debate – Second Section*. Cambridge, Polity Press in Association with Blackwell Publishing Ltd., 2005, 603 p.

HERZ, J. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, vol. 2, no. 2, (Jan., 1950), pp. 157-180.

HERZ, M. & Pontes, J. Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry. United States, Colorado, Lynne Rienner Publisher, 2002.

HERZ, M. Límites y Possibilidades de la OEA en la Esfera de Seguridad. In: Grabendorff, Wolf (Ed.) La Seguridad Regional em Las Américas: Enfoques Críticos y Conceptos Alternativos. Friedrich Stiftung em Colombia – Fescol – Fondo Editorial Cerec, Bogotá, D. C., 2003.

\_\_\_\_\_. *A Regional Security – a Critical Perspective. Paper presented at the 47 the ISA Annual Convention, San Diego, USA, 22-25, March, 2006.*

\_\_\_\_\_. *El Sistema de Seguridad Latino Americano. Puente, Europa, Ano?*

\_\_\_\_\_. *America Latina como Sociedad Internacional: una Variación Grociana del Orden Regional y da Comunidad. Puente Europa, Ano?*

HIRST, M. (2003). Seguridad Regional en las Américas. In Wolf Grabendorff (Ed.). La Seguridad Regional em Las Américas: Enfoques Críticos y Conceptos Alternativos. Friedrich Stiftung em Colombia – Felcol – Fondo Editorial Cerec, Bogotá, D. C., 2003, 339 p.

HOBBS, T. O Leviatã ou a Matéria? Forma de Governo de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo, Editora Martin Claret, 1951.

HOLLIS, M. & SMITH, S. Explaining and Understanding International Relations. Oxford: OUP, 1990.

HOLSTI, K. Analysing an anomaly: War, Peace and the State in South America. In The State, War and the State of War, Cambridge University Press, 1996, 209 p.

HUNTINGTON, S. The Third Wave: Democratization in the Late XX Century, University of Oklahoma Press, 1991.

\_\_\_\_\_. The clash of civilizations? Foreign Affairs; 72, 3; ABI/INFORM Global, pg. 22, 1993.

\_\_\_\_\_. O Coque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial. Rio de Janeiro, Objetiva, 1977, 455 p.

HURRELL, A. An Emerging Security Community in South America? In: Adler, Emanuel & Barnett, Michael (Orgs.). Security Communities. Cambridge University Press, New York, 2000.

KACOWICZ, A.M. Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective. State University of New York Press, 1998, 267 p.

\_\_\_\_\_. The impact of norms in international society. The Latin American experience, 1881-2001. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 2005, 228 p.

KALDOR, M. (2012). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Polity Press, Standford University Press, 3rd Edition, 268 p.

KANT, I. *Para a Paz Perpétua – Estudo Introdutório* / Joám Evans Pim. – Tradução / Bárbara Kristensen – Rianxo: Instituto Galego de Estudos de Segurança Internacional e da Paz. – (Ensaio sobre Paz e Conflitos; Vol. V), 2006.

\_\_\_\_\_. *Crítica à Razão Prática – Texto Integral*. São Paulo, Escala, 2006 b, 191 p.

KENNEDY, P. (1989). *Ascensão e Queda das Grandes Potências. Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000*. Editora Campos, 2ª Reimpressão, 1989, 675 p.

KEOHANE, R. KING, G. e VERBA, S. *Designing Social Inquiry*. Princeton, 1994, 247 p.

KEOHANE, R. & NYE, J. *Power and Interdependence*. Harvard University, Longman, Third Edition, 1995.

KEOHANE, R. & OSTRON, E. *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*. London, SAGE Publications, 1995, 261 p.

KEOHANE, R. *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. New Jersey, Princeton University Press, 1984, 290 p.

KISSINGER, H. *Diplomacia*. Lisboa, Editora Gradiva, 3ª Edição, 2007, 793 p.

LAFER, C. *Hannah Arendt: Pensamento, Persuasão e Poder*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 2ª Edição, 2003, 138 p.

MAIRA, L. *El Estado de la Seguridad Nacional en América Latina*. In CASANOVA, P. G. (Org.). *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*, Mexico: Siglo XXI ,Editores-Universidad de la ONU, pp. 108-130, 1990.

MARES, D. & BERNSTEIN, S. A. *The Use of Force in Latin American Interstate Relations*. In Domínguez, J. I. (Ed.) *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998, 608 p.

MARES, D. *Confidence and Security-Building Measures: Relevance and Efficiency*. In: MACE, G. *et. al.* (Eds.). *Governing the Americas: Assessing Multilateral Institutions*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp.97-112, 2007.

\_\_\_\_\_. *The National Security State*. In: HOLLOWAY, T. H. (Ed.). *A Companion to Latin American History*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2008, 530 p.

MASON, A. & TICKNER, A. *A Transregional Security Cartography of the Andes*. In: DRAKE, P. W. & HERSHBERG, E. (Eds.), *State and Society in*

Conflict. Comparative Perspectives on Andean Crises. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006, 534 p.

MASON, A. C. Colombia's Democratic Security Agenda: Public Order in the Security Tripod," Security Dialogue 34 (4): 391-409, 2003.

MITRANY, D. (1943). A Working Peace: An Argument for a Functional Development of International Organization. Oxford University Press, 1994.

MONTESQUIEU. Do Espírito das Leis. São Paulo, Editora Martin Claret, 2007.

MORGENTHAU, H. A Política entre as Nações: a Luta pelo Poder e pela Paz. Brasília, Ed. UNB, 2003, 1093 p.

NOGUEIRA, J. P. & MESSARI, N. Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2005, 250 p.

NATIONAL SECURITY STRATEGY, 2002. Disponível em: < <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> > acessado em 19 de set. de 2012.

O'DONNELL, G. Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics. Institute of International Studies, University of California Berkley, Berkley, 1979.

OLSNER, A. Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda. Security Dialogue, 40 (2): 191-212, 2009.

QUEIROZ, F. A. A Hidropolítica Platina no Contexto do Complexo regional de Segurança da América do Sul: Entre o Conflito e a Cooperação (1960-1979), Contexto Internacional, Rio de Janeiro, Vol. 34, nº 2, pp. 573-616, 2011.

REIS, F. G. O Brasil e a América Latina. In: Temas de Política Externa Brasileira II. Vol 2, Brasília, FUNAG, 2ª Edição, 1997, 203 p.

REUS-SMITH, C. The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions. International Organization, Vol. 51, No. 4 (Autumn, 1997), pp. 555-589.

ROTBURG, R (Eds). When States Fail: Causes and Consequences. Princeton University Press, 2003, 352 p.

SCHMITT, C. O Conceito do Político. Editora Vozes, Petrópolis, 1992.

\_\_\_\_\_. *Political Theology: Four Chapters on The Concept of Sovereignty*. Studies on Contemporary German Thought (Thomas McCarthy, General Editor), Translated by Massachusetts Institute of Technology, 1985, 66 p.

SCHOLTE, I. A. What is Globalization? A Definitional Issue – Again. CSGR Working Paper No. 109/02, December, 2002.



SERRANO, M. América Latina: La Nueva agenda de Seguridad. Foro Internacional, 38 (1): 124-144, 1998.

SOARES, G. F. S. Curso de Direito Internacional Público: 2ª Edição, São Paulo, Atlas, 2004, 375 p.

SOUZA, S. C. A Mediação da Santa Sé na Questão do Canal de Beagle: um Conflito de Soberania Marítima entre Argentina e Chile. São Paulo, Editora Manoele Ltda, 2008.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Yearbook, 2011. Disponível em: < <http://www.sipri.org/yearbook/2011/04> > Acesso em 18, set. 2012.

TOKATLIAN, J. G. Conclusion: La Urgencia de una Eventual Opción Realista ante la Equívoca Lógica de La “Guerra Contra las Drogas”. In: Tokatlian, J. G. (Org.) La guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino, Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009, 344 p.

TOUHMI, F. Las Drogas Ilegales, el Fracaso de la Política Antinarcóticos y la Necesidad de Reformas Institucionales en Colombia. In: TOKATLIAN, J. G. (Org) La Guerra Contra las Drogas en el Mundo Andino. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009, p. 344.

TULCHIN, J. G. Creando Comunidades de Seguridad en el Hemisfério. In: Tulchin, Joseph S.; Manaut, R. B. e DIAMIT, R. (eds.) El Rompecabezas. Conformando la Seguriad Hemisférica en el siglo XXI, Buenos Aires: Prometeo-Bononiae, 2006, 529 p.

TULCHIN, S. & ESPACH, H. Confidence Building in the Americas. In: Tulchin, J. S.; Aravena, F. R.; Espach, R. H. (Eds.) Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas. The Woodrow Wilson Center Press, Washington D.C., Satndford University Press, Satndford, California, 1998, 199 pp.

TULLIU & SCHMALBERGER. Coming to Terms with Security: a Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence Building. United Nations Institute for Disarmament and Research, Geneva, Switzerland, 2003, 240p.

VIANA, A. R. *et. al.* (2011). Governança Global e Integração da América do Sul. Ipea, Brasília, 2011.

VILLA, R. O Percurso do *Overlapping* entre a “Guerra às Drogas” e a “Guerra ao Terror”. In: NASSER, R.M.(Org.) Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões. São Paulo, Editora UNESP, 2009, 225p.

WALTZ, K. *Theory of International Politics*. Waveland Press, Long Grove, Illinois, 2010, 251 p.

WENDT, A. Social Theory of International Politics. Cambridge University Press, New York, 1999, 429 p.

\_\_\_\_\_. *Anarchy is What States Make of It*. International Organization, 46, 2, Spring 1992.

\_\_\_\_\_. *Constructing International Politics*. International Security, Vol. 10, No. 1. (Summer, 1995), p.p. 71-81.

\_\_\_\_\_. Social Theory as Cartesian Science – An Auto-critique from a quantum perspective. In: GUZINNI, S. & LEANDER, A. (Eds.). *Constructivism in International Relations: Alexander Wendt and Its Critics*. USA, Routledge, 2006, 246 p.

WHEELER, N. *Saving Strangers: humanitarian intervention in international Society*. Published to Oxford Scholarship Online, 2003.

WIGHT, C. *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*. Cambridge University Press, 2006, 340 p.