

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS**

**Faculdade de Ciências Econômicas**

**Curso de Relações Internacionais**

**Integração na América do Sul: A Unasul e o Conselho de  
Defesa Sul-Americano**

**Fabício Brugali Dreger**

**Porto Alegre**

**2009**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS  
Faculdade de Ciências Econômicas  
Curso de Relações Internacionais

Fabício Brugali Dreger

**Integração na América do Sul: Unasul e o Conselho de Defesa Sul-  
Americano**

Trabalho elaborado como requisito para  
obtenção do grau de Bacharel em Relações  
Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas  
- UFRGS

**Porto Alegre  
2009**

## **AGRADECIMENTOS**

Toda a trajetória durante os meus cinco anos de faculdade não seria possível, quanto menos proveitosa, se a presença de algumas pessoas não fosse constante em minha vida.

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe, Dulce Brugali Dreger pela presença incessante e apoio incondicional. Ao meu pai, Léo Schmitt Dreger, pelo aporte intelectual e incentivo constante. Aos meus irmãos e toda a minha família pela presença em minha vida.

Gostaria de agradecer, também, aos amigos e colegas de faculdade pelo apoio e amizade inabaláveis, em especial ao Alexandre Fogaça Damo, Bruno Pila Viana, Felipe Augusto Machado e Gustavo Gayger Muller. Sem eles, toda a trajetória nessa faculdade não teria o mesmo significado.

Agradeço ainda a algumas pessoas que possuem valor ímpar, cuja insistente presença reflete a minha própria formação, ao meus queridos amigos Aline Andres, Fábio Martins e Karina Seyboth Horn.

Por fim, mas igualmente importante, pessoas que apareceram na minha vida há pouco tempo, mas cuja importância já é duradoura o suficiente para torná-las especiais, agradeço a Ana Lúcia Gomes, Camila de Macedo Braga e Márcia Toniolo Franco.

Não poderia deixar de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi, pelo aprendizado, parceria e tutela durante os anos de faculdade e de iniciação científica.

## RESUMO

O processo de integração sul-americano tem apresentado uma sobreposição de propostas e instituições com pouca efetividade. O baixo grau de desenvolvimento dos países sul-americanos, aliados à adjacência à superpotência do sistema internacional impede a aproximação com vistas à integração na região. Não há, portanto, simetria entre as diversas esferas do processo, pois as condições políticas não condizem com as condições econômicas. O surgimento da Unasul, oriundo dos processos anteriores de integração, o Mercosul e a Comunidade Andina, não reflete uma maior integração econômica, mas sim uma tentativa política de se alcançar concertação no cenário internacional com vistas à autonomia. Apesar de apresentar-se como um impetuoso plano de integração, seu objeto é a estabilização da região, atuando diretamente nos cenários com maior potencial de instabilidade. A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano sob uma estratégia brasileira visa à conjunção do eixo andino com o Cone Sul, buscando a formação de uma comunidade de segurança. Assim, ficaria estabelecido um sistema de resolução de controvérsias políticas. A atuação da Unasul e do Conselho de Defesa apontam nessa direção. O papel desestabilizador dos Estados Unidos, contudo, obstaculiza não apenas a concertação política, mas todo o processo de integração sul-americano.

**Palavras-chave:** Integração – América do Sul – Unasul – Conselho de Defesa Sul-Americano – Complexos regionais de Segurança – Comunidade de Segurança - Mercosul – Comunidade Andina de Nações.

## ABSTRACT

The process of South American integration has been an overlapping of proposals and institutions with little effectiveness. The low level of development of the South American countries, together with the adjacency to the superpower of the international system prevents coordinating policies towards integration. There is, therefore, a mismatch between the various spheres of the process, once the political conditions are not consistent with economic conditions. The emergence of UNASUR, arising from past integration processes, Mercosur and the Andean Community, do not reflect greater economic integration, but an attempt to reach political agreement on the international scene. Despite presenting himself as a fiery integration plan, its object is to stabilize the region, working directly in the scenarios with potential for instability. The creation of the South American Defence Council under Brazilian strategy aims at the conjunction of the Andean axis with the Southern Cone, with a view to forming a security community. That would establish a system of dispute resolution policies. The performance of UNASUR and the Defense Council point into that direction. The destabilizing role of the United States, however, hinders not only the political dialogue, but the whole process of South American integration.

**Palavras-chave:** Integration – South America – Unasur – South American Defence Council – Regional Security Complexes – Security Community - Mercosur – Andean Community.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>1 CONCEITO DE INTEGRAÇÃO, TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A UNASUL</b> .....	<b>10</b>
1.1 Definindo a Integração Sul-Americana .....	10
1.2 Cooperação e Relações Internacionais .....	17
1.3 O Sistema Internacional e os Complexos Regionais de Segurança .....	20
<b>2 A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E O SURGIMENTO DA UNASUL</b> .....	<b>26</b>
2.1 Globalização e Regionalismo.....	26
2.2 Unasul Como Instrumento de Poder.....	29
2.3 A Integração Sul-Americana na Segunda Metade do Século XX.....	32
2.4 Estados Unidos e América do Sul .....	35
2.5 O Reflexo da Mudança no Grau de Interpenetração e as Décadas de 1990 e 2000.....	38
2.6 Política Norte-Americana Para a América do Sul.....	41
2.7 O Surgimento da Unasul.....	44
2.8 Análise da Unasul.....	47
<b>3 A UNASUL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO</b> .....	<b>54</b>
3.1 As Lideranças Sul-Americanas .....	54
3.2 Origem do Conselho de Defesa Sul-Americano .....	56
3.3 A Nova Agenda de Segurança .....	58
3.4 O Surgimento do Conselho de Defesa Sul-Americano .....	60
3.5 O Interesse Brasileiro .....	65
<b>4 OS DESAFIOS À UNASUL E AO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO</b> .....	<b>71</b>
4.1 Fatores Endógenos – A Crise Boliviana.....	71
4.2 Fatores Conjunturais – As Fronteiras e Corrida Armamentista .....	74
4.3 A Interpenetração Norte-Americana nos Termos da Nova Agenda de Segurança .....	78
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>85</b>
<b>6 ANEXOS</b> .....	<b>88</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>96</b>

## INTRODUÇÃO

A primeira Cúpula da América Latina e do Caribe, realizada na Bahia em dezembro de 2008, marca um evento único. Pela primeira vez em mais de 500 anos de história, todas as lideranças dos países latino-americanos se encontram para uma cúpula diplomática sem a presença dos Estados Unidos ou potências estrangeiras. O foco da reunião era a integração da região, em um contexto de autonomia política das nações.

A estabilidade política dos países sul-americanos associada a condições estruturais no sistema internacional permitem o diálogo autônomo na região. Os eventos que marcaram o final do século XX e o estabelecimento ainda em curso de uma nova ordem internacional têm reflexo direto nas relações internacionais dos países da América do Sul. O advento da globalização, levando os países a atuarem em conjunto em busca de maior poder político e econômico nos fóruns e questões internacionais somado à quebra do paradigma relacional que influenciara os Estados durante a Guerra Fria culminaram no processo de integração atual.

A nova ordem do século XXI aponta para o surgimento de diferentes pólos de poder no sistema internacional. O regionalismo passa a ser encarado sob uma visão estratégica, uma forma de inserção internacional e aumento das capacidades dos países sob a coordenação de políticas. A perspectiva de que os chamados “*blocos de poder*” venham a dominar essa nova ordem traz a lógica da cooperação para a obtenção de ganhos relativos no cenário internacional. Sob uma ótica realista, a nova ordem ainda segue baseada na balança de poder e, dessa forma, as assimetrias do sistema internacional influem sobre regiões como a América do Sul.

A integração possui na estabilidade política um dos seus pilares. Assim, sendo a geoestratégia dos Estados sul-americanos condicionada pela interação de fatores internos e externos, observa-se que a capacidade de autonomia da política sul-americana, também na área securitária, é oriunda de um equacionamento relacional entre as necessidades e ações internas e as possibilidades de distribuição de poder em diferentes conjunturas e estruturas do sistema internacional. Resumindo, existem três variáveis que condicionam a dinâmica das relações entre os Estados na América do Sul: **a)** fatores endógenos aos governos, como os períodos de mudança de regime político ou presença de milícias para-militares, grupos terroristas; **b)** fatores exógenos de mudanças estruturais no sistema político e econômico mundial; e **c)** influências conjunturais no sistema regional, como as animosidades entre Estados. O relacionamento da região com a potência continental, os Estados Unidos, condiciona as demais variáveis, apresentando-se como variável interveniente.

Dentro desse contexto, a política externa brasileira apresenta-se como artífice do processo integracionista da região sul-americana. Desde o governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil

passa a dar maior importância ao tema e se inicia uma aproximação entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul – Mercosul (VIZENTINI, 2006). Contudo, é no governo de Luiz Inácio Lula da Silva que essa aproximação vai se tornar efetiva, através de uma mudança gradual do paradigma da política externa, buscando maior aproximação com os países do sul, alterando o relacionamento do país com as potências do norte e através da percepção da importância estratégica da América do Sul para o projeto brasileiro.

Concessões relevantes, em nível de política externa, vêm sendo feitas pela diplomacia brasileira ao longo das últimas décadas. Com efeito, nos últimos anos se percebe a tentativa de o país assumir uma função de potência regional, encontrando dificuldade em conciliar as divergências surgidas no subcontinente sul-americano. Questões políticas e de segurança, como os persistentes conflitos fronteiriços; questões ideológicas; questões envolvendo potências externas ao bloco e as grandes desigualdades econômicas das nações são disparidades de difícil solução.

A aproximação econômica dos países da região, através da proposta brasileira de aproximação entre Mercosul e Comunidade Andina, nos moldes da proposta da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), de 1993, em contraposição à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) surge dentro desse contexto. Com o advento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, a aproximação do Mercosul e da Comunidade Andina fica institucionalizada. Esse processo, contudo, não enseja garantir o cumprimento dos objetivos dos países, sobretudo no campo econômico. Mesmo assim, a aproximação dos países sul-americanos se mantém em curso na tentativa de se dar efetividade ao processo de integração sul-americano, o qual, apesar de possuir muitos acordos, não tem a necessária vinculação dos países, ou seja, o grau de institucionalização ainda é baixo.

O surgimento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), convergência da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), trouxe um maior nível de estruturação e institucionalização ao organismo, pois ampliou o texto da Declaração de Cusco e Ayacucho, formadores da CASA. A efetividade do organismo, contudo, ainda está em prova, haja vista se tratar de um processo complexo, no qual dinâmicas de comportamentos internos e externos influenciam constantemente o comportamento dos Estados.

Assim, como **problema** a ser analisado nessa pesquisa, está o fato de que apesar de os resultados econômicos não se mostrarem satisfatórios, principalmente em relação ao estabelecimento de uma zona de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, a constituição da Unasul como continuação da Casa é buscada pelos países da região, mais

especificamente o Brasil, que desenvolve uma política externa pragmática na busca pela integração.

A **hipótese da pesquisa** é que a integração através da Unasul corresponde ao estabelecimento de um mecanismo de concertação política subcontinental, antes mesmo de ser um processo econômico, constituído para aumentar a autonomia e possibilidades de desenvolvimento dos países da região, como um pressuposto para a efetividade da integração. Nesse sentido, enquanto a concertação política serviria como uma base para a solução de controvérsias políticas entre os Estados do bloco, sendo consequência da necessidade de estabilidade regional para a inserção internacional das nações sul-americanas no cenário ainda em construção do século XXI, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) seria, então, uma extensão do processo político, marcado pela tentativa de sobrepujar os atuais mecanismos de segurança coletiva atuantes no subcontinente com a criação de uma comunidade de segurança.

Se a esfera econômica fica em um segundo plano, analisamos o relacionamento entre os Estados sul-americanos, de acordo com as três variáveis supracitadas. Dessa forma, o trabalho é estruturado da seguinte maneira: no **primeiro capítulo** busca-se definir em que plano paira a Unasul enquanto processo de integração, tanto no plano conceitual como na atual configuração do sistema internacional. Sob uma análise teórica, buscamos a definição da motivação de os Estados atuarem conjuntamente, e a definição do contexto externo cooperacional, além da definição da questão securitária, chave para o processo integracional sob a perspectiva da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança.

No **capítulo dois**, buscamos o objeto da integração, analisando a aproximação do Mercosul com a CAN e a efetividade desse processo. O surgimento da Unasul, sua origem, instituições e premissas, igualmente são avaliadas. Além disso, o contexto no qual ocorre esse processo, ou seja, os fatores exógenos de mudanças estruturais, é também objeto de análise por influir no relacionamento entre os Estados sul-americanos e culminar no avanço da integração.

O **capítulo três** avalia o surgimento do Conselho de Defesa Sul-Americano sob a perspectiva do complexo regional de segurança sul-americano. A importância do CDS para o projeto brasileiro e para a integração nos termos da nova agenda de segurança também é objeto de análise.

Por fim, o **capítulo quatro** avalia o sistema formado pela Unasul e pelo CDS frente a questões endógenas e exógenas e sob a influência da superpotência. Os principais desafios encontrados e a atuação da Unasul na recente crise boliviana e em relação ao acordo entre Estados Unidos e Colômbia para a utilização de bases militares.

# 1 CONCEITO DE INTEGRAÇÃO, TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A UNASUL

## 1.1 Definindo a Integração Sul-Americana

Para o estudo dos processos de integração interestatal é necessário, primeiramente, entender o seu conceito nas suas três principais esferas de atuação: política, econômica e jurídica. Na diversidade de esferas, interesses e objetivos em torno do regionalismo assentam-se as dificuldades de uma explanação uniforme. Gilpin (2001, p. 345) afirma que “[...] *the subject of integration remains largely empirical rather than theoretical*”, isso porque os processos de integração apresentam particularidades que impedem uma conceituação definitiva. A importância de avaliarmos os conceitos e teorias sobre o tema assenta-se na necessidade de se compreender onde paira o objeto central desse trabalho, a Unasul, nas Relações Internacionais e, tendo identificado, aproveitarmos-nos da caracterização pré-existente para clarificar as características do processo de integração atual.

Sob o ponto de vista jurídico, a cooperação entre estados possui duas faces principais: a dicotomia entre a cooperação internacional e a supranacionalidade. Dessas duas vertentes surgem as organizações internacionais baseadas no princípio da cooperação e as organizações com caráter supranacional, a partir do princípio da integração (VENTURA, 1996). Seitenfus (*apud* MONTGOMERY, 2007, p. 44) define o primeiro tipo de organização internacional como “*uma sociedade entre Estados, constituída através de uma permanente cooperação entre seus membros*”. Já uma organização com caráter supranacional estaria associada diretamente ao teor econômico da integração e teria seus poderes administrativos, legislativos e/ou judiciários delegados diretamente da soberania dos Estados (MONTGOMERY, 2007).

É importante, ainda, conceituar as organizações como pessoas jurídicas no direito internacional e assim o faz Manuel Diez Velasco Vallejo:

[Organizações Internacionais são] asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros. (VALLEJO *apud* SISTE, 2007 p. 104-105).

Economicamente a literatura apresenta análises baseadas primordialmente na experiência européia. Nesse sentido, Bela Balassa (1980) define a integração sob uma perspectiva liberal. Para o autor, ela corresponde a um processo tendente a abolir as discriminações entre a economia de diferentes nações, ou seja, a integração seria o resultado final de um processo de cooperação no campo econômico-político propenso a gradualmente eliminar barreiras artificiais à circulação de bens e aos movimentos dos fatores produtivos. O

processo de integração estaria completo com a vigência dos princípios clássicos liberais entre dois ou mais Estados<sup>1</sup>.

Por outro lado, a integração econômica sob uma visão estruturalista é considerada como um processo que busca organizar não apenas as trocas comerciais entre países, mas também a produção de bens, formando um quadro mais complexo. André Marchal (JUNIOR, 2007), ressalta que toda a economia é compreendida através desse processo, fundindo os elementos formadores das unidades participantes em uma nova unidade que reproduzirá, em uma escala mais ampla, a imagem de cada unidade componente.

As teorias econômicas, contudo, não explicam satisfatoriamente a cooperação entre países, pois tendem a assumir que uma decisão política no campo da integração busca criar uma entidade política maior e o foco de análise desse procedimento deveria ser as conseqüências de bem-estar sócio-econômico. Gilpin (2001) aponta que mesmo movimentos de regionalização motivados por forças de mercado possuem inclinações políticas, como, por exemplo, o NAFTA, cujas motivações, entre outras, seriam contrapor o bloco América do Norte à Europa ocidental integrada, em um contexto de regionalização econômica.

O regionalismo econômico é, na verdade, uma resposta estatal a ambos os problemas, os políticos e os econômicos. Com o avanço da globalização econômico-financeira, os grupos de estados regionais aumentam o grau de cooperação para elevar a autonomia, o poder de barganha internacional e para promover seus objetivos. Blocos regionais buscam adquirir os benefícios de uma economia global, ao mesmo tempo em que almejam a proteção contra ameaças externas às economias e segurança nacional.

Dessa maneira, faz-se necessária uma conceituação que vá além da econômica, englobando a esfera sobressalente neste processo: a esfera política. Nessa direção, Ernst B. Haas define integração como:

Um processo através do qual os atores políticos, a partir de diversos enquadramentos nacionais, são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições detêm, ou reclamam, jurisdição sobre os estados nacionais consolidados. (Haas, 1958 apud DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003, p. 648)

O conceito político de integração proposto por Haas vai ao encontro da noção jurídica de supranacionalidade regulada pelo Direito Comunitário. Tal definição passa uma falsa idéia de que a supranacionalidade possa sobrepujar a soberania estatal. A integração é, com efeito,

---

<sup>1</sup> Bela Balassa coloca ainda que a integração ocorre de acordo com a progressão de etapas: Área de Livre Comércio (ausência de tarifas ou quotas), União Aduaneira (tarifa externa comum), Mercado Comum (livre circulação de fatores), União Econômica (harmonização de políticas econômicas) e Integração Econômica Total (unificação de políticas e instituições econômicas).

um processo conduzido prioritariamente no âmbito político, contudo, mesmo em relação ao processo de integração europeu, tido como mais avançado política e economicamente, é necessária cautela ao se falar em relativização da soberania.

As teorias funcionalista e neofuncionalista tentam dar uma explicação que não se limita à esfera econômica e assenta-se na esfera técnica e política do fenômeno da integração. David Mitrany, precursor do funcionalismo, explica que ela seria uma consequência do processo de cooperação. Para o autor, a forma mais segura de se alcançar a integração e a paz seria a cooperação em relação a tarefas funcionais de natureza tanto técnica como econômica. Assuntos comuns aos Estados, como saúde, serviços postais e comunicação, ensejariam a colaboração desprovida de conteúdo político ou ideológico. Esse processo seria progressivo e garantiria o aumento da confiança entre os Estados, possibilitando a ramificação da cooperação, ou seja, a extensão a outros setores (GILPIN, 2001; DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003).

Por outro lado, a teoria neofuncionalista foca no papel dos partidos políticos, grupos de interesse e no grau em que as elites políticas das unidades objeto da integração apóiam ou são contra tal procedimento. A motivação para a cooperação deixa de ser, aqui, “altruísta”, para se tornar pragmática. Haas, expoente neofuncionalista, assume que a integração ocorre em função das elites relevantes nos setores governamental e privado que, por razões pragmáticas apóiam a integração. As concepções de interesse seriam, assim, definidas dentro de um padrão mais amplo do que o Estado-nação, pois os interesses dos atores são percebidos como melhor alcançados através de uma nova organização, alargada, como foi o caso da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) na Europa<sup>2</sup> (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003).

O conceito de *spillover*<sup>3</sup>, segundo o qual a integração passaria de um setor para o outro, na medida em que grupos antes fora do processo percebessem que também poderiam tirar vantagem de tal procedimento é um dos pressupostos da teoria. As decisões iniciais ramificariam para novos contextos, envolvendo progressivamente mais grupos, técnicos e

---

<sup>2</sup> Haas analisou que o progresso da integração na CECA dependia das vantagens e perdas dos grandes grupos interessados no interior da unidade objeto de integração.

<sup>3</sup> O conceito de *Spillover* foi muito trabalhado posteriormente e acaba por dar origem a outras definições paralelas, utilizadas também no esforço de caracterização dos processos de integração, podemos citar: o *spill-around* (um crescimento no âmbito das funções executadas por uma organização integradora sem que, entretanto, fosse verificado o correspondente acréscimo de autoridade); o *buildup* (aumento na autonomia decisória sem que fossem integradas novas áreas); o *retrenchment* (aumento no nível de arbitragem conjunta ao mesmo tempo em que se vê reduzida a autoridade de uma organização integradora); e o *spill-back* que seria o retrocesso para uma situação verificada anteriormente, tanto em relação as funções, como em relação a autoridade de uma organização integradora (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003).

burocratas para desenvolver soluções aos novos problemas oriundos de compromissos anteriores. Assim, estaria presente uma lógica expansiva que contribuía para a ramificação dos diferentes setores.

É necessário ressaltar que as teorias funcionalistas são baseadas na formação da comunidade européia. A América do Sul não dispõe das mesmas condições do velho continente, isto é, os problemas da região, seus déficits históricos, como o de infra-estrutura<sup>4</sup>, disparidades econômicas, subdesenvolvimento e o próprio déficit na balança de poder mundial impediram que o processo de *spillover* proposto pelo neofuncionalismo atingisse um grau satisfatório. Os processos de integração técnica e econômica da região não lograram ensejar a unificação política e econômica como Haas previra.

Dessa forma, a Unasul nasce como um processo político, tendo como objetivo, também, a cooperação técnica e econômica. Diversos setores estão previstos no ambicioso projeto integracionista do bloco. Questões energéticas, financeiras, econômicas, de infraestrutura, securitária, possuem medidas e propostas, em uma tentativa de forçar a integração a partir de setores estratégicos.

A integração envolve, de fato, esferas que derivam do trinômio economia, política e direito internacional, não se limitando a apenas uma delas. Ainda que a esfera econômica seja mais comum nos processos de regionalização, ela não é necessariamente sobressalente sobre as demais. Na verdade, o nível de integração depende dos setores específicos que se leva em consideração, podendo-se ter uma alta integração jurídica e econômica junto com uma baixa integração política, ou o oposto, observando-se que normalmente a integração econômica e a jurídica são condições que favorecem a integração política (BOBBIO et alli, 2003).

Um conceito mais amplo e atual, indo além das esferas supracitadas e envolvendo questões derivadas do campo político pode ser encontrado em Lombaerde & Langenhove (2005):

Regional integration (RI) is a worldwide phenomenon of territorial systems that increase the interactions between their components and create new forms of organisation, co-existing with traditional forms of state-led organization at the national level. The processes of regional integration that emerged after World War II, were originally mostly about trade and economics, but it has become clear that, especially since the 1980s, with the so-called 'new regionalism' wave, regional

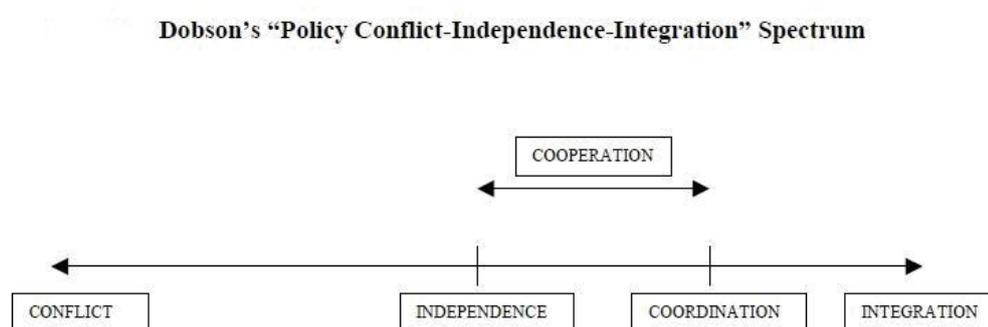
---

<sup>4</sup> Darc Costa identifica uma questão importante sobre a estrutura física da região: a oposição entre uma vertente oceânica do Pacífico e uma vertente oceânica do Atlântico cuja união só seria possível através de ampla intervenção na infra-estrutura do continente. Pela oposição dessas duas vertentes oceânicas os países sul-americanos acabariam vivendo “*de costas uns para os outros*”. Os Andes corresponderiam a uma barreira com precário desenvolvimento para ligar essas duas vertentes. (DARC COSTA; 2003, pág. 74). Somado a dificuldade geográfica da integração, o déficit de infra-estrutura interna dos países da região também acarreta dificuldades relevantes de aproximação na América do Sul.

integration can be seen as a multidimensional process that implies, next to economic cooperation, also dimensions of politics, diplomacy, security, culture, etc.

Dentro dessa idéia de multidimensionalidade, Wendy Dobson vai além e apresenta a integração como sendo a forma mais intensa de cooperação interestatal, envolvendo políticas comuns em relação a dois ou mais Estados (LOMBAERDE & LANGENHOVE 2005). A integração se opõe ao conflito, e a independência seria um estado intermediário no qual não há interações. No estágio seguinte há a coordenação de políticas, antecedendo a integração. A figura 1.0 mostra o espectro proposto pelo autor.

**Figura 1.0**



---

**Fonte:** Lombaerde & Langenhove (2005).

Caracterizado como uma das esferas da integração, a questão securitária afigura-se muito importante na América do Sul. Enquanto a integração em um âmbito econômico avança apenas em termos relativos<sup>5</sup>, a integração política depende da capacidade de concertação dos países envolvidos no processo para a superação de suas assimetrias. A possibilidade de entendimento dentro da esfera estratégica sul-americana é condicionada por uma conjunção de fatores internos e externos, onde a autonomia das políticas de segurança é resultado de uma equação envolvendo as necessidades e ações dos países no plano interno e as possibilidades de distribuição de poder em diferentes níveis do sistema internacional. Nesse sentido, o Conselho de Defesa Sul-Americano possui significativa relevância.

Por fim, vale ainda destacar a existência da dualidade entre a integração formal, institucionalizada, e a integração informal ou real, propostas por Guilherme Ondarts (LOMBAERDE & LANGENHOVE 2005). Não excludentes, as duas formas podem e devem ser levadas em consideração para a análise do nível de integração entre dois ou mais Estados,

---

<sup>5</sup> Podemos destacar um maior poder de barganha dos países da região enquanto bloco econômico ou, então, a institucionalização de um processo já existente de aproximação econômica entre o Mercosul e a Comunidade Andina a partir do advento da Unasul.

pois a institucionalização de um processo não garante a sua efetividade. Outra consequência disso é que a integração não gera necessariamente uma organização internacional.

A existência de diversas formas de integração, fruto da soberania dos Estados em definir suas políticas exteriores, de segurança e econômicas, dificulta a apreciação desse conceito<sup>6</sup>. Uma análise separada das principais esferas do processo possibilita uma melhor compreensão da integração em determinada região ou entre dados países. É importante ressaltar que a integração é um ato político entre unidades territoriais – na sua maioria Estados-, que possui premissas supranacionais, que é superior a simples tratados multilaterais e que vai, ou pode ir, muito além da esfera econômica. Ela é um processo de cooperação interestatal que ocorre através da coordenação de políticas de um ou mais setores.

Aplicando o exposto à Unasul, temos que o caráter jurídico da organização é expresso através de seu tratado instituinte, assentado nas normas do Direito Internacional Público, e dotada de personalidade jurídica internacional. Ela pode ser caracterizada como um processo de cunho político, baseada no princípio da cooperação, com tendência a tomar contornos supranacionais em alguns pontos específicos. Os objetivos de caráter econômico, financeiro e produtivo estabelecidos nas declarações de Cochabamba e Cusco e no tratado constitutivo do organismo, além das propostas por moeda e passaporte únicos, livre circulação de pessoas, formação de um parlamento comum, possuem esse caráter supranacional.

Economicamente o processo de integração da região fica em segundo plano em relação à questão política. Dadas as dificuldades, divergências e disparidades sócio-econômicas da região, ficaria a cargo da Comunidade Andina e do Mercosul a evolução da integração. Afinal, se atualmente existe falta de consenso dentro dos blocos, o que se dirá de uma expansão direta de tal processo. Assim, a Declaração de Cusco aponta para o *“aprofundamento da convergência entre o Mercosul a Comunidade Andina de Nações e o Chile através do aprimoramento da zona de livre comércio”* sendo que os governos do

---

<sup>6</sup>A diversidade prática do processo integracionista permite diversas outras visões e definições sobre o tema. A parte desse trabalho, podemos destacar ainda, sob um caráter econômico, a teoria marxista de integração, preconizada por Ernest Mandel, segundo a qual a integração é explicada pelos esforços das classes capitalistas transnacionais em aumentar sua acumulação de capital. O Institucionalismo neoliberal prega que a interdependência é causa de uma maior demanda por cooperação internacional, e que a integração é a maneira pela qual os Estados auto-interessados podem cooperar. O intergovernamentalismo defende que o interesse econômico é o maior motivador de um processo de integração. Essa teoria ressalta ainda a importância do papel do Estado nesse processo. (Gilpin, 2001). Para mais teorias e conceitos de integração ver Gilpin (2001), Dougherty & Pfaltzgraff (2003), Herz & Hoffmann (2004).

Suriname e Guiana<sup>7</sup> associar-se-iam a esse processo. O tratado Constitutivo da Unasul e a Declaração de Cochabamba também apontam no mesmo sentido.

O tratado constituinte da Unasul coloca como objetivos gerais a integração política, cultural, social e econômica a ser instituída sob o diálogo político entre as nações. Dentre os objetivos específicos, há a integração financeira, industrial e produtiva, além da cooperação econômica e comercial. Dos vinte e um objetivos específicos declarados diretamente na carta instituidora da organização, apenas três dizem respeito diretamente a objetivos econômicos, enquanto os outros pairam na esfera política, estrutural e geoestratégica. Assim sendo, o caráter político e suas conseqüências ganham uma efetiva importância.

Diferentemente do caso europeu, no qual houve um encontro de interesses econômicos e políticos no processo originário da integração, o motor da tentativa integracionista sul-americana é a esfera política. A integração européia é caracterizada por objetivos políticos, tendo como meta principal o desenvolvimento de interdependência entre os países, capaz de garantir a estabilidade da região após essa ser palco de duas guerras com extensão global<sup>8</sup>. Não obstante, a esfera econômica foi primordial para o processo, basta lembrar que a CECA, estabelecida em 1951, e posteriormente o estabelecimento de um mercado comum através do tratado de Roma, em 1957, foram os pilares da União Européia.

A lentidão do processo de integração econômico sul-americano, caracterizado por constantes demandas e contendas, torna o plano político chave na cooperação em busca de desenvolvimento. Além das motivações clássicas para a integração, Bobbio et alli (2003) mostram que quando o poder político é o motor da integração, um de seus primeiros atos será a tentativa de promover a integração jurídica e econômica. Nesse sentido, a Declaração de Cochabamba enaltece o diálogo político como premissa para a construção da integração sul-americana:

Nuestra integración se asienta en alianzas estratégicas basadas en el compromiso democrático, el fortalecimiento del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural sudamericana con participación de actores locales y regionales.

---

<sup>7</sup> O Mercosul e a Comunidade andina representam quase a totalidade dos países da América do Sul. Com a incorporação da Venezuela ao bloco do cone sul, apenas Chile, Suriname e Guiana não são englobados como membros efetivos por blocos de integração econômica.

<sup>8</sup> O papel político de tal processo fica caracterizado pelos trabalhos de políticos como Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Winston Churchill, Jean Monnet, na tentativa de se reforçar a paz na Europa através da vinculação das economias e governos.

## 1.2 Cooperação e Relações Internacionais

A integração, anteriormente definida, carece, agora, de uma aplicação nas Relações Internacionais. Se ela procede de um processo de cooperação, frente a um sistema internacional anárquico<sup>9</sup> (BULL, 2002), esse deve ser analisado, conjuntamente com a motivação dos países para a concertação. O Brasil é o grande articulador da unificação regional na América do Sul e, como tal, tem a sua motivação e expectativas para ele. Assim, as teorias podem ser centradas no caso concreto da Unasul, destacando-se suas peculiaridades.

Waltz (2002) acredita que as relações entre as nações podem ser explicadas através do posicionamento dos Estados no sistema internacional. A forma como eles estariam colocados afetaria as suas capacidades, oportunidades e inclinações para agir. Tendo em vista que a distribuição de poder é assimétrica, existem Estados que agem buscando modificar a ordem vigente, enquanto outros possuem o interesse na sua manutenção. Esses Estados são chamados de “Estados *status quo*” e “Estados revisionistas”.

Em relação ao cenário sul-americano temos que as nações protagonistas, como Venezuela e Brasil, são favoráveis a manutenção da ordem interna, se aproximando do conceito de Estados *status quo*, disputando apenas em relação à liderança sul-americana. Ao Brasil - principal artífice do processo – melhor cabe a nomenclatura, e acarreta em uma retórica de paz, democracia e cooperação para o desenvolvimento no processo de integração. Por possuir maior peso no cenário regional e internacional, o país busca a manutenção da ordem vigente, pois sua posição em relação aos demais Estados lhe possibilita coordenar políticas conjuntas, além dos benefícios da integração, que não são necessariamente contrários aos demais. Já na atuação global, tanto o Brasil como os demais Estados da região podem ser considerados revisionistas. Considerando-se o déficit de poder da região, as nações sul-americanas buscam aumentar a sua participação no cenário internacional, através dos instrumentos clássicos de poder: a diplomacia, a inteligência, a cooperação interestatal, as alianças, a persuasão e, em última instância, a guerra.

No campo das relações internacionais a lógica realista clássica e neorealista apresentam uma dinâmica mais influente em relação aos demais conceitos apresentados pelas outras escolas. O realismo assume uma visão negativa sobre a possibilidade de cooperação na esfera internacional, pois considera que os Estados são atores auto-interessados. A cooperação

---

<sup>9</sup> Hedley Bull advoga que existe uma sociedade internacional, mas que essa é anárquica. A constituição de uma sociedade ocorre mesmo sem um governo central, pois os Estados possuem características peculiares que acarretam relevância para a existência de uma regulamentação mínima. Contudo, o autor salienta que o fato de a sociedade internacional possuir certo ordenamento, não significa que as nações não vivam em um estado de guerra, em um equilíbrio gerado pelos interesses egoísticos dos Estados. (Bull, 2002).

ocorre em um meio no qual o ganho de um Estado, ator chave da teoria, significa a perda relativa de outro. Dessa forma, o sistema internacional é anárquico e incerto, há uma luta constante pela sobrevivência e os objetivos dos estados são egoísticos. Podemos assinalar, dentro da ótica do realismo, quatro motivos principais para a cooperação: a existência de interesses em comum; as diferenças, que levam à complementaridade; a aceitação de regras comuns; e, finalmente, a busca por recursos de poder.

A colaboração em torno de interesses comuns permite que atores estatais atuem em consonância no sentido de garantir seus interesses afins, bem como os interesses específicos de cada nação. No caso sul-americano, o fato de que as nações buscam atuar em conjunto, valendo-se dos seus interesses em comum, é evidenciado pela forma com que vem sendo conduzido o processo de integração. Diferentemente de sistemas díspares de cooperação<sup>10</sup>, no qual alguns países detêm maior peso, como o Conselho de Segurança da ONU, os mecanismos da Unasul nascem baseados no princípio do consenso, sendo reconhecida a convergência de interesses políticos das nações nas declarações e tratados que dão origem a instituição.

Em relação à cooperação através das diferenças entre Estados, a complementaridade se apresentaria como uma possibilidade de aproximação dos países. Esse cenário é válido tanto para questões econômicas quanto políticas, sendo melhor visualizado em relação ao primeiro caso. De fato, a integração econômica pressupõe um certo nível de complementaridade em relação à produção e consumo, afinal, duas economias iguais pouco teriam a acrescentar atuando em conjunto. Nesse sentido, o pouco dinamismo e complementaridade econômicos dos países sul-americanos são apontadas por alguns analistas como uma das causas da crise do organismo (SCHMIED, 2007).

Já a existência de regras comuns aos Estados faz da cooperação um objeto capaz de ampliar o poder relativo dos Estados no cenário internacional, isso porque a ação coletiva aumenta o poder de influência dos países nas definições das normas que regem as relações internacionais e estão em constante mudança e evolução. Tanto mais porque a regulação das questões internacionais se faz necessária na medida em que os Estados se influenciam mais intensamente (WALTZ, 2002). Em um sistema anárquico, a dificuldade de se alcançar uma atuação coletiva para o bem comum faz com que a interdependência seja um fator que

---

<sup>10</sup> Não se pretende entrar no mérito das diferenças econômicas e financeiras dos países da região e de como essas disparidades poderiam estabelecer o surgimento de um mecanismo de supremacia econômica e financeira brasileira, através da projeção transnacional de suas firmas e do sistema de financiamento estabelecido pelo BNDES. Para uma visão sobre esse processo, ver Mathias Luce (2007).

corrobore com a formulação de estruturas multilaterais, já que esta depende da vontade dos Estados, e não de uma instância superior a eles

Por fim, as nações possuidoras dos recursos de poder, que são almejados por todos os Estados, estão em uma posição privilegiada no sistema mundial, tornando-se progressivamente mais independentes. Logo, a cooperação internacional pode ser almejada como uma tentativa, por parte de Estados mal posicionados na cena internacional, de obter acesso aos recursos de poder que julgam necessitar, através da associação a nações melhor posicionadas. Não obstante, o regionalismo também é uma forma de se garantir maior projeção internacional a países que possuem relevância regional, como é o caso brasileiro no contexto sul-americano.

Dessa forma, se os ganhos relativos são importantes para a cooperação interestatal, justifica-se uma postura da diplomacia brasileira no sentido de fazer concessões para os países com menor nível de desenvolvimento sócio-econômico da região. A integração pressupõe a existência de um Estado forte, capaz de coordenar as ações integracionistas como fez a Alemanha em relação à União Européia e os Estados Unidos em relação ao NAFTA (GILPIN, 2001). A percepção da chancelaria brasileira das disparidades da região e das potencialidades de seu país torna o Brasil o ator chave da Unasul, necessitando fazer com que os outros Estados visualizem ganhos ao se associarem ao país, para que ele possa ter a sua porcentagem de retorno pela liderança na América do Sul.

A cooperação não é, entretanto, um ato unilateral ou bilateral. A motivação dos países para cooperar envolve um cálculo de probabilidades maior e mais complexo. Considerando que as relações internacionais são marcadas pela interação entre Estados, Organizações Internacionais e regimes internacionais, uma análise das motivações apenas dos países envolvidos diretamente com o processo não o explica em sua totalidade (STEIN, 1990). A cooperação entre Estados ocorre em função de escolhas circunstanciais, nas quais são levadas em conta não apenas o resultado direto das escolhas. Conforme afirma Arturo Stein (1990):

Decision is a product of a state's options, payoffs, and criteria for calculation, conjoined with the situations confronting other nations. Those situations matters either because a nation's choice is contingent or because others' payoffs are incorporated into the calculus. Choice, then, involves interaction and the forces of circumstance. (STEIN, 1990, pág. 176).

Assim sendo, os Estados, enquanto atores racionais, buscarão o maior ganho possível e agirão conforme o seu entendimento das reações dos outros atores aos seus atos. Logo, há uma análise de ganhos e perdas relativas às atitudes no cenário internacional a qual está

sujeita a distorções ou erros por parte dos setores estratégicos de um governo, de acordo com a capacidade de se adquirir e analisar informações.

Acerca do exposto, a cooperação sul-americana aponta tanto para interesses comuns, como para a necessidade de o Brasil e países da região se inserirem no contexto internacional. A formulação de mecanismos e normas internas, possibilita maior margem de ação aos países da região. A formação da Unasul e, particularmente, do Conselho de Defesa Sul-Americano são a caracterização da tentativa de formação de uma comunidade de segurança envolvendo todos os países da região. Nesse contexto, é necessária uma análise do nível sistêmico no qual se encontram as regiões, dado que os protagonistas dos processos de cooperação não são os únicos atores envolvidos na integração. Embora a cooperação seja basicamente em função do auto-interesse, esses interesses são intrínsecos a ordem atual.

### **1.3 O Sistema Internacional e os Complexos Regionais de Segurança**

A teoria dos complexos regionais de segurança (TCRS) se aplica ao caso sul-americano. O estudo da dinâmica relacional entre estados dentro de um complexo regional de segurança (CRS), através da conjunção de um nível regional com um nível global<sup>11</sup> envolve fatores atuais do processo de integração. A globalização, da qual o próprio processo de regionalização é conseqüência, e o fim da ordem bipolar implicam o surgimento de uma nova agenda securitária que vai caracterizar as relações internacionais. Concomitantemente, a lógica de poder e a polaridade do sistema internacional seguem regendo as assimétricas relações entre os Estados.

A TCRS é construída como uma mistura das abordagens materialista e construtivista. Da primeira ela se vale das noções de territorialidade e distribuição de poder, próximas do neorealismo. Da abordagem construtivista ela incorpora as noções de securitização, presente nos trabalhos prévios da Escola de Copenhague<sup>12</sup>, e desenvolve suas principais idéias.

O caráter construtivista da TCRS tem no conceito de securitização um dos seus principais expoentes. Esse conceito parte da premissa de que um processo pode ser não politizado, politizado ou securitizado, o que corresponderia à extensão final da politização – embora a politização seja um processo aberto, ocorrido dentro de um quadro normativo ou

---

<sup>11</sup> A análise feita por Buzan & Waeber (2003) abrange toda a *security constellation*, assim entendida como toda a matriz de segurança, formada pela interação de quatro níveis: o doméstico, o regional, o inter-regional e o global.

<sup>12</sup> Entre os trabalhos de destaque da Escola de Copenhague podemos apontar: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* (1983), *Security. The Speech Act. Analysing the Politics of a Word* (1989), *European Security Order Recast: Scenarios for the Post-Cold War Era* (1990), *Identity, Migration and the New Security Order in Europe* (1993), *Securitization and Desecuritization.*, in Ronnie Lipschutz (ed.) *On Security* (1995), *Security: A New Framework for Analysis* (1997), *Concepts of Security* (1997).

costumeiro. Determinado assunto, apresentado e aceito como uma ameaça existencial a um ator permite, pelo seu caráter emergencial, medidas que vão além da política (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998). As ameaças podem variar no plano efetivo, se caracterizando como realmente existentes, ou, então, ser uma forma de legitimar a ação dos atores securitizadores. Nas palavras dos autores, “*“Security” is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization.*” (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, pág. 23)

Importante para o entendimento desse conceito é o caráter emergencial que adquire o processo de securitização. Nota-se uma extensão realista no processo, à medida que a justificativa para a tomada de quaisquer medidas, dentro de um quadro normativo ou fora dele, é apresentado como necessária para a sobrevivência do ator. Ao obter sucesso no processo de securitização, o Estado adquire o “direito” de se utilizar dos meios que julgar necessários para conter a ameaça.

A securitização pode ser tanto institucionalizada, como é o caso do sistema de defesa dos países, com a ameaça de invasão ou coerção se tornando algo constante ou, então, *ad hoc*. Cabe ainda constatar que o processo de securitização é uma construção intersubjetiva, na qual há a interação dos atores securitizantes com a audiência através do discurso<sup>13</sup>, construído em relação ao objeto de referência – componente que é visto como existencialmente ameaçado (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998).

Trazendo o conceito de securitização para a esfera sul-americana, podemos aprofundá-lo. A nova agenda securitária apresenta fatores de ameaça aos países da região, principalmente em relação à projeção de poder de potências extra-regionais. No plano interno ao bloco, as questões ideológicas igualmente afetam as dinâmicas de segurança dos países, bem como antigas divergências. A agenda clássica de segurança também é fator securitizante na região, principalmente após os recentes atritos entre Colômbia e seus vizinhos, com o aumento da tensão nas fronteiras, investimentos militares e mobilização de tropas.

Questões empíricas podem ser levantadas em função do papel da superpotência em relação aos países da região. As atividades das agências de inteligência dos Estados Unidos durante o período da Guerra-Fria encontravam-se respaldadas pelo objeto securitizado do comunismo, tanto a nível global – a ameaça à existência do sistema internacional vigente – como a nível estatal, na medida em que os governos da região se alinham ao mundo ocidental

---

<sup>13</sup> É importante notar que o “*speech act*” não é apenas um procedimento lingüístico, mas sim um processo social e pode envolver desde a mídia até atores políticos de um Estado ou objeto de referência.

capitalista e securitizam a questão. Assim, a existência da ameaça ideológica, fator construído durante o século XX, justifica as ações da superpotência em relação à América do Sul.

Não obstante, as atividades de inteligência norte-americanas, pressões econômicas, diplomáticas e militares são utilizadas sob o manto do comunismo. Nesse mesmo sentido, fatores da nova agenda securitária, como questões relativas aos Direitos Humanos, ao terrorismo e ao narcotráfico impõe uma nova dinâmica nas relações entre Estados Unidos e América do Sul, dentro de fatores expostos agora como ameaças. O estudo do Complexo Regional de Segurança da região, no terceiro capítulo, esclarece a formação empírica e a dinâmica securitária atual dos países da região.

A questão que se acerca, então, é a da polaridade no sistema internacional. Buzan e Wæver (2003) colocam a combinação de capacidade material, proscrita por Kenneth Waltz, reconhecimento formal pelos outros Estados, de Hedley Bull, e uma observação do alcance da projeção dos atos de um ator em relação ao nível sistêmico. Dessa forma, os autores propõem que a lógica do sistema internacional se caracteriza pela existência de três classificações para os Estados, em termos de polaridade: as superpotências, as grandes potências e as potências regionais.

As superpotências apresentam a capacidade de projetar poder militar e político em qualquer região do globo. Para ostentar essa característica elas devem ser reconhecidas pelos outros Estados como possuindo esse poder e ser atores ativos de processos de securitização e desecuritização de todas as regiões do sistema, seja enquanto ameaça, aliados, intervencionistas ou patrocinadores<sup>14</sup>. As grandes potências possuem um alcance limitado, não estão presente em todos os processos de securitização globais e têm capacidade de operar em mais de uma região. Nessa categoria se encontram Estados que obtiveram um aumento de poder, deixando de ser apenas uma potência regional e estados declinantes da condição de superpotência, como é o caso atual da Rússia<sup>15</sup>. Por fim, as potências regionais tem influência decisiva dentro de um CRS, mas limitada ação na dinâmica de segurança de países de fora da sua região. Dentro de um mesmo CRS pode haver cenários de multipolaridade ou unipolaridade.

O nível global, como visto, é trabalhado pela ótica neorealista. Lake aponta que uma grande potência pode ser caracterizada como aquela que tem capacidade de projeção de poder, alcance militar em todo o globo. Trazendo essa noção ao construtivismo, tal alcance pode ocorrer, também, no plano de outras características securitárias (BUZAN & WÆVER, 2003), quer dizer, a capacidade de projeção de poder não se limita apenas ao campo militar,

---

<sup>14</sup>Atualmente apenas os Estados Unidos possuiriam esses status.

<sup>15</sup> Como exemplo de grandes potências atuais temos Reino Unido, França, Alemanha (União Européia), Japão, China e Rússia.

mas é também uma característica da nova agenda securitária. Cabe ressaltar que os setores econômico, ambiental, político e social fazem parte da dinâmica de segurança dos Estados.

Dentro desse quadro, temos que as questões políticas e securitárias a nível mundial são definidas sob uma lógica de poder e de projeção de poder. Entretanto, as dinâmicas de segurança da grande maioria dos países do mundo, incluindo o subcontinente sul-americano, são efetivadas através do nível regional. Essa é a lógica dos Complexos Regionais de Segurança. O conceito de CRS, original de 1983 e reformulado por Buzan e Wæver em 1998, é definido como “[...] *um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira separada.*” (WÆVER et alii, 1998 apud TANNO, 2003, p.70).

Em outras palavras, os CRS são unidades (não necessariamente Estados, embora eles sejam o principal foco) que apresentam uma dinâmica de segurança definida em função da ameaça que as outras unidades representam – ou supostamente representam - para a segurança local. Os Estados temem seus vizinhos e mantêm aliados entre eles. Globalmente eles temem nações cujo poder pode alcançá-los independente da lógica territorial.

O nível de análise regional proposto pelos autores se justifica no fato de que a grande maioria dos Estados do globo não possui capacidade de interação securitária com países não adjacentes. Dessa maneira, mesmo durante a Guerra-Fria, cuja lógica era de extrema polarização, o nível regional aplicava-se fortemente, principalmente aos países não alinhados ou com menor interação na disputa ideológica.

O envolvimento externo nas dinâmicas de segurança pode ser analisado através da interpenetração – o nível de influência e projeção de uma potência em relação a questões securitárias – e do *overlay*, quando os interesses de potências externas transcendem a projeção de poder, e se estabelecem em uma região de forma tão significativa que as dinâmicas de interdependência securitária cessam. Esse último processo normalmente é resultado do estacionamento de forças armadas em uma região e no alinhamento dos Estados locais. (BUZAN & WÆVER, 2003).

Aplicando o regionalismo à TCRS, temos que esse se apresenta tanto como uma forma de fortalecimento dos países frente às potências sistêmicas, como uma forma de conjuntamente se alcançar um maior resultado na soma de poder do cenário internacional. Nesse sentido

Both the introversion of the `lite´powers and the worry about American/Western hegemony are aspects of globalisation, and these can easily trigger regional responses, where the regional level becomes either a bastion against global threats,

or a way to obtaining greater power in global level dynamics. (BUZAN & WÆVER, 2003, pág. 12).

A integração sul-americana paira nessa esfera. O entendimento de que a ação conjunta é necessária para o aumento de poder dos países da região, além de noções de que a autonomia e a capacidade de segurança coletiva são necessárias para o desenvolvimento dos países molda o surgimento da Unasul dentro do contexto global. Nesse sentido, a Declaração de Cochabamba afirma:

El fin de la bipolaridad construida después de la Segunda Guerra Mundial acabó con la “guerra fría”, trajo aparejado un debilitamiento del multilateralismo y una profundización de las asimetrías entre países e incluso continentes. El proceso de globalización ha influido profundamente en nuestras economías y sociedades. Recientemente, ha sido posible comenzar a construir alternativas que apuntan a retomar el crecimiento, la preservación de equilibrios macroeconómicos [...] así como la disminución de la vulnerabilidad externa. Frente a esta situación la integración regional es una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías, contribuya a la marginalidad económica, social y política y procurar aprovechar las oportunidades para el desarrollo. (DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA).

Assim, a capacidade de um Estado adquirir poder no cenário mundial, através do desenvolvimento político, a formação de alianças estratégicas, desenvolvimento econômico, integração política e econômica, fica subordinada, em certa medida, a ação dos outros países do globo. A capacidade de ingerência externa de países considerados como pólos de poder condiciona a ação das nações emergentes, tanto no plano securitário, primordial para a inserção internacional dos estados, como nos planos político e econômico.

O complexo de segurança sul-americano possui uma dinâmica peculiar em relação aos outros 11 complexos do sistema mundial: a adjacência ao complexo no qual a única superpotência do sistema internacional se encontra. Dessa forma, qualquer consideração que seja feita em torno do tema, quer analisando os Estados Unidos como uma potência decadente e conseqüentemente um mundo progressivamente multipolarizado<sup>16</sup> (ARRIGHI, 2008, BANDEIRA, 2009, GUIMARÃES, 2006, VIZENTINI, 2006), se tornando, dessa forma, uma “*great power*”, ou, então, sem subestimar a capacidade de projeção de seu poder, a capacidade de ingerência em assuntos internos dos países sul-americanos, bem como no seu processo de integração, tem uma dimensão significativa.

---

<sup>16</sup>Nesse sentido, Bandeira (2009) aponta para a falência financeira do sistema norte-americano, colocando que o aumento da dívida externa do país, saltando de US\$ 5,6 trilhões, no ano 2000, para US\$ 9.5 trilhões em abril de 2008 acarretaria insustentabilidade do atual modelo da potência hegemônica no longo prazo. O autor destaca ainda a dependência externa que vem causando o endividamento estadunidense, que se sustenta pela falta de lastro nas emissões de moeda pelo país, mas que funcionaria como uma bolha e tende a causar uma crise no sistema.

É relevante, ainda, dar uma definição a hegemonia, conceito que se vale de questões políticas e econômicas. Giovanni Arrighi (1994) coloca que uma nação pode ser considerada hegemônica quando “*lidera o sistema de Estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando um interesse geral* (ARRIGHI, 1994, p. 29)”. E vai além ao afirmar, baseado nos ensinamentos de Gramsci, que ela “*decorre da capacidade dos grupos dominantes de apresentar seu domínio como se servisse não só aos seus interesses como também aos dos grupos subordinados*” (ARRIGHI, 2008 pág. 160).

A definição de Arrighi envolve uma liderança do sistema capitalista como um todo, dentro da sua conhecida lógica de ciclos de acumulação de capital. O conceito de Buzan & Wæver fica completo com uma análise do conceito de hegemonia de Arrighi, pois esse último apresenta uma dinâmica mais clara da situação atual, conceituando o atual momento da superpotência no sistema internacional como de dominação sem hegemonia, indo ao encontro das análises que advogam o declínio na capacidade de gerir o sistema internacional por parte dos Estados Unidos.

\* \* \*

A partir de uma definição da lógica de poder e do funcionamento das relações internacionais que, acrescente-se, não pretende ser exaustiva ou menos ainda conclusiva, a análise da integração sul-americana através do advento da Unasul fica facilitada. Assim, temos que a questão securitária molda, de certa forma, a ação política de países no cenário internacional. A busca por autonomia da região baseia-se nessa lógica securitária. Nesse sentido, a continuação do processo de integração sul-americano passa pelo fortalecimento dos países enquanto bloco.

A formação da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano reflete essa lógica. O CDS caracteriza-se como uma tentativa de estabelecer uma comunidade de segurança, trazendo, para a jurisdição interna do bloco, juntamente com o mecanismo da Unasul, assuntos antes tratados no âmbito do regime de segurança e defesa do continente, através de mecanismos de segurança coletiva como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Dessa forma, a análise do contexto em que surge a Unasul pode clarificar em que medida o processo de integração sul-americano acontece em função das suas relações com a superpotência e outros países do globo. Os interesses envolvidos e a dinâmica securitária apresentam uma relação intrínseca, sendo que a origem dessa dinâmica remonta a formação da Unasul.

## **2 A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E O SURGIMENTO DA UNASUL**

Se a esfera econômica fica em segundo plano na fase atual da integração sul-americana, as condicionantes do relacionamento dos Estados devem ser analisadas para uma avaliação da necessidade de concertação para o progresso da cooperação. Assim, dos três fatores que condicionam a dinâmica das relações entre os Estados sul-americanos, incluindo a variável interveniente – o relacionamento com os Estados Unidos - os fatores exógenos de mudanças estruturais tem influência direta na formação da Unasul. A análise da reestruturação sistêmica que ocorre com o final da Guerra fria clarifica esse ponto.

Assim, a integração sul-americana é o resultado da interação de três fatores estruturais. Em primeiro lugar, há a globalização. As conseqüências da abertura econômica em países antigamente voltados para o mercado interno torna a aproximação regional favorável à diminuição das inseguranças da inserção econômica internacional. Ademais, a globalização é vista também como uma ameaça a integridade de alguns países, inclusive sendo objeto de securitização em alguns Estados, também por sua identificação com o ocidentalismo/americanismo (BUZAN & WÆVER, 2003).

Em segundo lugar há o regionalismo, fenômeno associado atualmente à própria globalização, mas que contém características próprias e origem anterior. O exemplo da União Européia de desenvolvimento coletivo e criação de identidades comuns, a possibilidade de crescimento da economia dos países e o dilema de um Estado ser excluído da nova ordem mundial, centrada em blocos econômicos, favorecem esse processo.

Além disso, a busca por autonomia e poder no sistema internacional também leva os países a cooperar. Historicamente sob a influência hegemônica direta dos Estados Unidos, as nações sul-americanas não possuíam capacidades autônomas de articulação diplomática e securitária. A reestruturação internacional ocorrida com o fim da bipolaridade vai ser marcada pela tentativa de readaptação das estruturas hegemônicas (GUIMARÃES, 2006) e de adaptação dos países ao surgimento de um mundo uni-multipolar, na expressão de Samuel Huntington (HUNTINGTON, 1999).

### **2.1 Globalização e Regionalismo**

O final da Guerra Fria estabelece a questão do surgimento de uma nova ordem. A queda do bloco soviético, a inserção dos Estados do leste europeu no cenário internacional, a abertura política e econômica da América Latina e a integração econômica e financeira vão marcar o período. Para Cervo e Bueno (2002), três fatores influem sobre o reordenamento das

relações internacionais: a ideologia neoliberal, a supremacia do mercado e a superioridade militar estadunidense. A globalização está inserida nesse contexto:

[a globalização] engendrou nova realidade econômica, caracterizada pelo aumento do volume e da velocidade dos fluxos financeiros internacionais, pelo nivelamento comercial em termos de oferta e demanda, pela convergência de processos produtivos e, enfim, pela convergência de regulações nos Estados. Essa tendência histórica deparou-se, entretanto, com duas outras: [...] a formação dos blocos econômicos e a nova assimetria entre o centro do capitalismo e sua periferia (CERVO & BUENO, 2002 p. 455).

A globalização e a estruturação sistêmica dos anos 90 são construídas sob a influência de importantes eventos ocorridos nas duas décadas passadas. A década de 70 é marcada pelos choques do petróleo (1973 e 1979) e o conseqüente aumento das dívidas externas na América do Sul, limitando os países da região, social e economicamente. Os processos de integração surgidos nas décadas anteriores vão estar condicionados às dificuldades encontradas pelos países no período. A crise da década de 1980, com períodos de baixo crescimento na América do Sul, vai fortalecer a tendência à redemocratização dos Estados autoritários. Outra conseqüência - também impulsionada pela ascensão neoliberal nos Estados Unidos e no Reino Unido - foram as aberturas comerciais e financeiras das décadas de 1980 e 1990, com a desregulamentação e privatização de empresas estatais.

A pressão dos Estados centrais pela abertura das nações sul-americanas vai culminar no Consenso de Washington, uma cartilha contendo diretrizes para a economia na década de 1990. A fragilidade econômica interna vai acarretar resultados sócio-econômicos desastrosos nos países que adotam a cartilha mais profundamente, como o Equador, a Bolívia e a Argentina, e deixam seqüelas importantes em países como o Brasil, o Uruguai e a Venezuela<sup>17</sup> (GUIMARÃES, 2008). Sobre essa abertura, Vizentini (2006) aponta para a relativa renúncia à soberania do Brasil quanto à escolha do modelo de desenvolvimento interno e estabelecimento de parcerias externas. A abertura através do Consenso de Washington seria o resultado da falta de planejamento estratégico associada à conjuntura exterior.

Aliado a globalização e ao neoliberalismo, o advento do regionalismo remete a segunda metade do século XX, mas é com o final da Guerra Fria que ele vai ganhar o caráter

---

<sup>17</sup> O neoliberalismo foi uma tendência dominante na última década do século XX em quase toda a América Latina. Alguns líderes neoliberais foram: na Argentina Carlos Saul Menem, na Bolívia, Gonzalo Sanches de Lozada e Hugo Banzer Suarez; no Brasil, Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, na Colômbia, César Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango e Álvaro Uribe; no Equador, Durán Ballén, Abdalá Bucaram e Jamil Mahuad; no Paraguai, Juan Carlos Monti, Raúl Cubas Grau e Luis Gonzáles Macchi; no Peru, Alberto Fujimori; e na Venezuela, Carlos Andrés Pérez e Rafael Caldera. (COUTINHO, 2006).

universal e complexo que apresenta atualmente. Se antes de 1989 o regionalismo acontecera em um mundo protecionista e basicamente entre países vizinhos, após esse período o regionalismo se multiplica velozmente. De 1994 a 2006 o número de acordos bilaterais notificados no GATT sobe de 33 para 368 (WIESEBRON, 2008).

A regionalização apresenta-se como resposta às ameaças econômicas percebidas no processo de globalização. O risco de marginalização leva os países a cooperarem em torno do interesse comum. A expectativa de inserção econômica através da integração é considerável na década de 1990, o que é refletido na própria perda da lógica territorial, à medida que mesmo áreas de livre comércio passam a ser estipuladas sem a perspectiva da adjacência (BAUMMAN et alli, 2004).

Já a questão da inserção internacional é outro fator chave do regionalismo. Para os países menos poderosos, a integração apresenta-se como uma alternativa para a promoção de interesses estatais em um mundo oligárquico. A cooperação ocorre em função da perspectiva de ganhos coletivos, pois também os países pólos regionais necessitam dessa associação.

Nesse cenário, a proposta da Unasul não deixa de ser uma forma de inserir os países da região em um contexto de globalização financeira e econômica, contrapondo a região ao NAFTA, à União Européia e ao bloco Ásia-Pacífico, da mesma forma que o Mercosul fortaleceu a posição dos seus países no contexto externo no início da década de 1990 (VIZENTINI, 2003). Ademais, enquanto o Mercosul fora uma forma de adaptação ao processo de reorganização da economia mundial que encontrava-se em curso, a Unasul é uma tentativa de uma melhor posição no cenário mundial em formação.

Dentro dessa lógica, a declaração de Cochabamba afirma a integração sul-americana como uma resposta à globalização e uma tentativa de inserção e adaptação no pós-Guerra Fria:

El proceso de globalización ha influido profundamente en nuestras economías y sociedades. Recientemente, ha sido posible comenzar a construir alternativas que apuntan a retomar el crecimiento, la preservación de equilibrios macroeconómicos, el énfasis en la distribución de la renta como instrumento de eliminación de la exclusión social y de reducción de la pobreza, así como la disminución de la vulnerabilidad externa. Frente a esta situación la integración regional es una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías, contribuya a la marginalidad económica, social y política y procurar aprovechar las oportunidades para el desarrollo (DECLARAÇÃO DE COCHABAMA, online).

Fortalecidos pela conjuntura pós-Guerra Fria, atualmente os blocos comerciais estão se tornando blocos político-econômicos, que tendem a se converter em novos atores no lugar das antigas potências. O que se veria seria a formação de “*blocos regionais de poder*” (VIZENTINI, 2006, pág. 17). De fato, muitas organizações de caráter político, econômico e

securitário vem surgindo no novo cenário mundial<sup>18</sup>, enquanto outras expandem suas atividades para além das estabelecidas no momento de sua criação<sup>19</sup>, apontando para uma tendência à expansão da coordenação política a partir de uma aproximação inicial.

A integração surge, então, dentro do contexto de construção de uma nova ordem mundial, nas bases do advento da globalização e do próprio fenômeno do regionalismo. Sob essa perspectiva, Vizentini (2006) apresenta três alternativas para a América Latina dentro dessa nova ordem: a integração regional, a desintegração ou a absorção hemisférica. Samuel Pinheiro Guimarães segue na mesma direção ao afirmar:

Os países médios que constituem a América do Sul se encontram diante do dilema ou de se unirem e assim formarem um grande bloco de 17 milhões de quilômetros quadrados e de 400 milhões de habitantes para defender seus interesses inalienáveis de aceleração do desenvolvimento econômico, de preservação de autonomia política e de identidade cultural, ou de serem absorvidos como simples periferias de outros grandes blocos, sem direito à participação efetiva na condução dos destinos econômicos e políticos desses blocos, os quais são definidos pelos países que se encontram em seu centro. (GUIMARÃES, 2008, online)

## 2.2 Unasul Como Instrumento de Poder

De acordo com Kenneth Waltz (2002), o poder fornece aos Estados os meios cogentes para a preservação de sua autonomia frente às demais nações, além de permitir que ele disponha de um maior raio de ação externa. Em uma direção oposta, a existência de constrangimentos sobre os países, oriundos do sistema internacional, significa que os interesses nacionais estão vinculados à dinâmica das relações internacionais.

Nesse contexto, por ocasião da assinatura da carta instituidora da Unasul, o presidente brasileiro afirmou que “*Uma América do Sul unida mexerá com o tabuleiro de poder no mundo*<sup>20</sup>”. Essa idéia coaduna com a visão de que a integração sul-americana se insere no campo da política internacional. De fato, enquanto a maioria dos comunicados conjuntos do Mercosul ocorrem no plano econômico, a Unasul, com menor tempo de vida, tem seu maior foco de ação na Política Internacional. Ainda que haja a coordenação política a nível de

---

<sup>18</sup> A politização dos blocos econômicos é uma característica marcante a partir da década de 90. Há, ainda, o surgimento de blocos puramente políticos com diferentes graus de coesão. No campo securitário, podemos citar a Organização para a Cooperação de Xangai, embora com caráter majoritariamente securitário, o bloco também tem iniciativas na esfera econômica. É importante ressaltar que a característica em comum, a regionalização, é uma tendência progressiva e sinaliza de forma a englobar diversos setores na formação de blocos de poder.

<sup>19</sup> Podemos destacar o grupo coordenado de trabalho *ad hoc*, liderado pelo Brasil para cooperação econômica entre os países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Quer dizer, uma organização cujo objetivo principal era a desmilitarização do Atlântico Sul, tendo inclusive oposição dos Estados Unidos para isso, acaba por criar um ambiente propício para uma maior integração econômica.

<sup>20</sup> União sul-americana mexe com 'tabuleiro do poder', diz Lula. Estadão. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,uniao-sul-americana-mexe-com-tabuleiro-do-poder-diz-lula,177031,0.htm>> Último acesso em: 10/10/09.

Mercosul, essa não detém projeção suficiente para influenciar muito além do Cone Sul ou da esfera econômica.

Uma análise da atuação política do órgão corrobora com o argumento. A maioria das declarações do organismo<sup>21</sup> ou dizem respeito a questões econômicas, como a conformação de áreas de livre comércio com outros países e blocos ou, então, dizem respeito ao posicionamento conjunto dos países em tratativas multilaterais de comércio<sup>22</sup>. As questões políticas se restringem apenas a algumas poucas declarações em relação a assuntos internos ou questões de Direitos Humanos. Dos poucos assuntos relevantes de política internacional observados nas declarações, há o apoio a posição argentina na contenda envolvendo as Ilhas Malvinas e o apoio à democracia no Paraguai em suas repetidas crises.

Nesse sentido, Vizontini reafirma a importância política da criação de um mecanismo de livre comércio envolvendo todos os países da região para

garantir uma margem de autonomia no contexto do reordenamento mundial. Uma integração entre países em desenvolvimento permitiria aos membros posicionar-se melhor na globalização e ao Brasil, em particular, de constituir um dos pólos de um sistema multipolar no século XXI. (VIZENTINI, 2006, pág. 222).

Partindo-se da perspectiva de que a Unasul tem na política internacional o seu principal objeto, inclusive na expectativa de atingir os seus interesses finais, somando-se a noção da formação de blocos de poder, podemos comparar a situação da América do Sul enquanto coletividade com outros pólos mundiais. Com uma área de cerca de 17 milhões de quilômetros quadrados (ver anexo 2.0), supera a área da Rússia, dos Estados Unidos e da União Européia. Sua população supera a norte-americana e aproxima-se da européia, sendo que a diferença populacional entre os dois, de cerca de 100 milhões de pessoas – 394 e 499 milhões de pessoas – é relevada em função da alta taxa de crescimento sul-americano atual: cerca de 1,22 para 0,11 da européia. Seu PIB supera o PIB russo, são cerca de quatro bilhões para dois bilhões o que já é, em si só, significativo. Em relação à China, embora a maioria dos indicadores da potência oriental sejam mais expressivos, o PIB per capita da Unasul é mais do que 30% superior o que demonstra melhores perspectivas de desenvolvimento social, se houver desconcentração de renda para tanto.

Quer dizer, a integração sul-americana é extremamente relevante no plano internacional. Em um mundo polarizado pela conjunção econômico-territorial, o

---

<sup>21</sup> As declarações estão disponíveis em <www.mercosul.gov.br>. Último acesso em: 14/11/09.

<sup>22</sup> Mesmo em negociações políticas conjuntas o Mercosul encontra dificuldades em estabelecer consensos, como ficou claro na rodada de Doha de 2008, na qual Brasil e Argentina divergiram sobre a questão agrícola (CAMPOS & VADELL, 2009).

fortalecimento do bloco permite a inserção internacional dos países em termos menos assimétricos. Essa independência em relação aos tradicionais pólos de poder mundiais é necessária tanto para o plano econômico como político, pois as estruturas tendem a se reproduzir em favor dos Estados que possuem maior projeção, na busca da manutenção do *status quo* (GUIMARÃES, 2006).

Ademais, ao priorizar a questão político-securitária, o conjunto de Estados desenvolve capacidade de projeção de poder, tanto político e econômico, como militar – com a possibilidade de resposta coletiva as ameaças vigentes. O fato de a integração envolver uma esfera multidimensional aponta nessa mesma direção. Tradicionalmente, à formação de blocos econômicos se seguem comunidades de segurança, como é o caso da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE); a Comunidade dos Estados Independentes (CEI) na eurásia, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) no Sudeste Asiático e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Apesar das diferenças estruturais desses órgãos, todos os blocos envolvem questões econômicas, políticas e securitárias, ainda que em alguns casos prevaleçam interesses extra-regionais. A multipolaridade tende a ser construída no regionalismo e a Unasul se insere nesse quadro.

Assim, o estabelecimento de uma coletividade independente elevaria o status brasileiro na balança de poder internacional. No campo político, um grupo cooperativo de estados pode ser julgado pela maneira na qual os outros Estados respondam a ele. A escola inglesa de Relações Internacionais mantém entendimento nessa direção, ao considerar que “[...] *the international system could be seen as a “group of independent political communities”*” (Buzan e Wæver, 2003, p. 33). Dessa forma, em uma lógica de pólos de poder, o desenvolvimento político conjunto pode elevar a Unasul ao patamar de Estados Unidos, União Européia e China, dependendo, entretanto, do desenvolvimento da região e da coesão interna.

Logo, a utilização do organismo enquanto bloco de poder, mesmo com pouco mais de um ano de personalidade jurídica pôde ser percebida recentemente na crise de Honduras. A condenação do golpe militar ocorre em várias instâncias pelos governos latino-americanos. Destaque para as declarações do presidente Luis Inácio Lula da Silva, as quais incluem o Mercosul, a Unasul e a OEA como contrárias aos acontecimentos. A presidência *pro tempore*, exercida pelo Equador, assumiu a posição oficial do grupo de países ao declarar que a Unasul exigia a “imediate e incondicional”<sup>23</sup> restituição do governo democraticamente eleito.

---

<sup>23</sup> Unasul exige “imediate e incondicional” restituição de Zelaya no poder. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u628608.shtml>>. Último Acesso: 10/10/09.

### 2.3 A Integração Sul-Americana na Segunda Metade do Século XX

A integração sul-americana historicamente paira sobre um plano muito mais das intenções do que de compromissos efetivamente cumpridos. O processo de integração da região teve um caminho distinto ao da Europa Ocidental. Ainda que o Tratado de Montevideu de 1960 copiasse o modelo europeu no momento da formação da Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC, determinadas idiossincrasias não permitiram que o desenvolvimento ocorresse da mesma forma no bloco sul-americano.

A ALALC tinha por meta eliminar todas as barreiras ao comércio dos membros até 1980, mas acaba por encontrar sérias dificuldades em função das políticas de substituição de importações e de industrialização. Em 1980, a estagnação das negociações comerciais levou à substituição da ALALC pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI).

Em 1969, os países andinos celebraram o Pacto Andino<sup>24</sup>, que mais tarde viria a formar a Comunidade Andina de Nações (CAN). O projeto contava com objetivos de planejamento econômico e políticas comuns nas áreas de investimento e industrial. A pequena dimensão dos mercados dos países, o baixo nível de acumulação de capital e as rivalidades entre seus membros fizeram com que seus resultados fossem modestos, principalmente após a saída do Chile (MALAMUD, 2003).

Já o Cone Sul apresenta uma lógica diferente. A lógica da confrontação e o temor recíproco dos governos militares da região dificulta a aproximação entre os países, sendo que a competição pela liderança da região entre Brasil e Argentina vai marcar a dinâmica das relações interestatais. A substituição da lógica da competição pela cooperação acontece a partir da construção de medidas de confiança (VIZENTINI, 2003) iniciadas na década de 1970, ainda sob regimes militares.

Em 1979 é estabelecido um marco na aproximação entre Brasil e Argentina com o acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativo (Brasil, Argentina e Paraguai) que permite o uso compartilhado das usinas de Itaipu e Corpus e a regularização da navegabilidade do rio Paraná. Seguindo essa linha, nas décadas de 80 e 90, Brasil e Argentina adotam medidas na área nuclear<sup>25</sup>. As bases para o futuro processo de cooperação no Cone Sul estavam assentadas.

---

<sup>24</sup> Sua formação inicial contava com Chile, Bolívia, Peru, Equador, Venezuela (a partir de 1973) e Colômbia. Em 1976, o Chile sai do bloco.

<sup>25</sup> Podemos destacar a Declaração de Foz do Iguaçu sobre Políticas de Salvaguardas Nucleares que deu origem a Agência Brasileira de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

Em 1985, Brasil e Argentina lançam um processo de integração gradual<sup>26</sup>, com o objetivo central de promover o desenvolvimento econômico. Essa aproximação tinha desígnios políticos estratégicos. Ao remover a histórica desconfiança e mudar o padrão de competição para cooperação, não apenas se permitia uma atuação conjunta no cenário internacional, mas também se possibilitava a adoção de posições compatíveis quanto à ampliação do entendimento político, econômico e militar, exemplificado na realização conjunta de exercícios militares. A esse processo se juntariam, em 1991, Paraguai e Uruguai, formando o Mercosul.

O surgimento do Mercosul acarretou ganhos comerciais para os países da região. Contudo, após um começo significativo, o bloco perdeu força a partir das crises externas da década de 1990, além da crise cambial brasileira de 1999 e da crise Argentina de 2001. O êxito inicial não logrou concluir a formatação de uma União Aduaneira – pressuposto para um mercado comum - e, atualmente, muitos são os problemas encontrados pelo bloco<sup>27</sup>. A expansão do Mercosul através de seus tratados bilaterais<sup>28</sup> preconiza a expansão que resultaria na formação da Unasul. A proposta da década de 90 da ALCSA<sup>29</sup> vai gradativamente se concretizando através da associação de novos membros ao bloco e de tratados bilaterais firmados pelo Mercosul.

Assim, a dinâmica da origem do Mercosul remete a três argumentos securitários. Em primeiro lugar, havia o dilema por parte dos países da região em relação à possibilidade de marginalização econômica em um cenário de globalização e regionalização. Em segundo lugar, a defesa da democracia através da vinculação dos países da região, ainda vivendo as sombras das ditaduras (VIZENTINI, 2006). Por fim, garantir a desecuritização das relações entre Brasil e Argentina, historicamente marcadas por perspectivas conflitivas.

A lógica de poder também está caracterizada nesse contexto. Buzan & Wæver (2003, p. 327) afirmam que “[...] *only with a desecuritized relationship between Argentina and*

---

<sup>26</sup> Nesse processo são ressaltadas algumas condições para o êxito do processo de integração entre os países: fomento do crescimento econômico, comércio bilateral dinâmico e não-especializado, ampla cooperação cultural, científica e tecnológica, observância de gradualismo e flexibilidade dos mecanismos de integração, preferências comerciais bilaterais nas áreas agrícola e industrial, aperfeiçoamento da infraestrutura, adaptação do arcabouço jurídico de ambos os Estados, envolvimento do empresariado com o mercado ampliado. (CERVO & BUENO, 2002).

<sup>27</sup> Três questões primordiais são apontadas como obstaculizadoras do Mercosul: A dificuldade institucional em realizar a aproximação e a coordenação macroeconômica, incluindo-se a questão da internalização de normas; o protecionismo indo contra a lógica de uma União Aduaneira e as assimetrias econômicas.

<sup>28</sup> Com Chile (1996), com a Bolívia (1996), México (2002) com a Venezuela, Equador e Colômbia (2004), e com o Peru (2005), Cuba (2006) além da formação de um espaço de livre comércio a nível de ALADI em 2004.

<sup>29</sup> A proposta de criação da ALCSA nasceu durante o governo de Itamar Franco sob o nome de “Iniciativa Amazônica”, apresentada pelo chanceler Fernando Henrique Cardoso.

*Brazil and a credible Mercosur can they (and not least Brazil) act vis-à-vis other (read: the United States) with the power of a region.* Há, então, uma lógica de contraposição à hegemonia estadunidense (VIZENTINI, 2006). Logo, a importância do Mercosul e mais precisamente da aliança entre Brasil e Argentina precisa ser destacada na esteira do surgimento da Unasul, seja em função do grau de estabilidade ou do potencial da região. O anexo 1.0 traz a porcentagem do PIB do Mercosul (2007) em relação à composição da Unasul, mostrando que 69% da composição total corresponde ao PIB mercosulino, e 56% ao PIB brasileiro. Os principais indicadores (População, Superfície, Comércio exterior – ver anexo 1.0) apontam para a supremacia do organismo, em função da presença brasileira, em relação ao resto do subcontinente.

Já a Comunidade Andina vai ser criada em um contexto semelhante ao do Mercosul, contudo seu esquema de integração possuía um alcance mais amplo do que qualquer outro fenômeno desse gênero no “terceiro mundo” (MALAMUD, 2003). No plano político está a maior diferença entre os blocos. O Pacto Andino cria uma estrutura excepcional na região, com tomada de decisões através da regra de maioria e autoridade supranacional vinculante<sup>30</sup>. Surge, assim, o Direito Comunitário Andino.

Apesar de seus objetivos, a CAN é existencialmente contraditória, pois apesar de ter o segundo maior grau de institucionalização dentre as experiências regionais (MALAMUD, 2003), o desenvolvimento econômico não tem se fortalecido – a previsão era de estabelecimento de um mercado comum até 2005. A saída de Chile e Venezuela, os conflitos diretos e a instabilidade da região fizeram os países buscar outros parceiros comerciais e contribui para as dificuldades da CAN.

Por fim, cabe ainda ressaltar a iniciativa denominada ALCA<sup>31</sup>. Proposta em 1994, visava a eliminar as barreiras ao comércio e a investimentos, englobando todos os países do continente. O propósito central da investida consistia na criação de um conjunto de regras, capazes de incorporar os países sul-americanos em um bloco único, o que ocorreria de forma assimétrica (BANDEIRA, 2009). A reação à reestruturação dos mecanismos de hegemonia foi a articulação de Brasil e Argentina em torno do regionalismo local (VIZENTINI, 2003).

---

<sup>30</sup> Dentro da Comissão Intergovernamental, responsável pelas grandes decisões concernentes ao processo de integração, nenhum país-membro tinha permissão para vetar unilateralmente decisões comunitárias, exceto em assuntos muito importantes. (MALAMUD, 2003, pág. 331).

<sup>31</sup> Há de se destacar, ainda, a criação do Grupo de Contadora e do Grupo de Apoio a contadora, criados como resposta à retomada da política intervencionista norte-americana na América Central. Posteriormente, esses dois grupos dão espaço para o Grupo do Rio que se transforma em um mecanismo de consulta internacional que envolve a maioria dos países latino-americanos. Com a inclusão de Cuba, em 2008, o grupo se fortalece enquanto tentativa independente em relação à Washington, aproximando-se do caráter autonomista da Unasul.

Conclui-se que as tentativas históricas de estabelecimento de áreas de livre comércio, com a perspectiva de aumento na produção e conseqüente desenvolvimento sócio-econômico barraram em fatores estruturais – falta de conexão entre as cadeias produtivas dos países, falta de investimentos em infra-estrutura capaz de ligar a região e seu relevo irregular -, em fatores econômicos – pouca complementaridade das economias, mercados subdesenvolvidos, baixo desenvolvimento tecnológico-, em fatores políticos – rivalidades históricas, instabilidades internas, inconstância nas matrizes de política externa da região-, e, por fim, sistêmicas – com a influência direta dos Estados Unidos na política interna e exterior dos países sul-americanos.

Samuel Pinheiro Guimarães aponta para dados que mostram os baixos resultados econômicos da região em comparação com o continente europeu:

O comércio entre os seis países fundadores da Comunidade Econômica Européia correspondia em 1958 a cerca de 40% do seu comércio total e hoje supera 80%. Em contraste, o comércio entre os países da América do Sul correspondia em 1960, data de começo da ALALC, a cerca de 10% e ainda em 2006 não superou 17% do total do comércio exterior da região. (GUIMARÃES, 2008, online).

#### **2.4 Estados Unidos e América do Sul**

A dinâmica de relacionamento sul-americana é marcada pela influência dos Estados Unidos. Os processos de integração surgidos após a Segunda Guerra Mundial se enquadram no contexto da Guerra Fria. A estruturação da nova ordem na década de 1990 vai ser marcada pela manutenção de algumas características e pela tentativa de renovação das estruturas hegemônicas (GUIMARÃES, 2006).

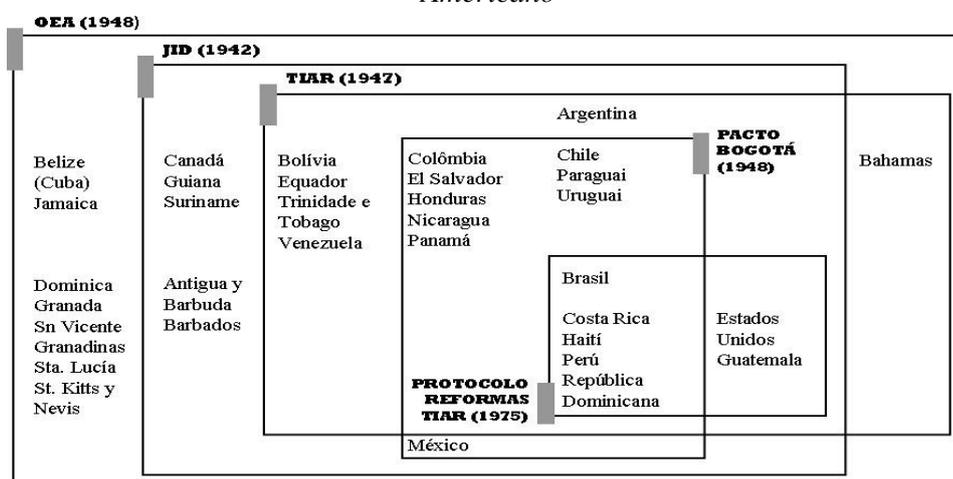
A importância estratégica do espaço sul-americano para os Estados Unidos fica evidenciada dentro do regime da *pax americana*. Ideologicamente área de influência direta estadunidense, a importância econômica pairava em uma relação comercial capaz de sustentar a nova dinâmica de produção, com os países latino-americanos se tornando importantes fontes de produtos primários e consumidores de produtos de alto valor agregado.

As estruturas políticas de apóio a ordem bipolar, surgidas em Yalta, dominaram a dinâmica das Relações Internacionais no século XX. Os mecanismos intergovernamentais, as Nações Unidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional garantiram os interesses estadunidenses sob um aspecto unilateral. Aliado a isso, o extensivo sistema de alianças produzido pelos Estados Unidos – OEA, OTAN, Tratado de Defesa Mútua Japão-Estados Unidos – permitiu a união dos países aliados às suas táticas políticas na arena mundial, essencialmente como satélites (WALLERSTEIN, 2006).

Dentro do sistema estabelecido após a segunda guerra mundial, a América Latina acaba seguindo um alinhamento “automático” aos Estados Unidos. Assim, o estabelecimento

de um regime internacional<sup>32</sup> de segurança americano no continente ocorre através da criação de diversos mecanismos. A figura 2.0 apresenta o regime de segurança e defesa do continente americano estabelecido no contexto da Guerra Fria.

**Figura 2.0 – Spaghetti Bowl: O Complexo Regime de Segurança e Defesa no Continente Americano**



FONTE: SENHORAS, 2009.

Em 1947 é assinado o TIAR no Rio de Janeiro, estabelecendo o primeiro organismo de segurança coletiva<sup>33</sup> da região, considerando qualquer ataque ao território de um Estado americano como um ataque a todos os demais, ao mesmo tempo em que eles se comprometiam a resolver suas disputas entre si antes de recorrer as Nações Unidas, fato esse estimulado na própria carta da ONU no seu artigo 52<sup>34</sup>. Em 1948 é instituída a Organização

<sup>32</sup> Regimes Internacionais, de acordo com John Ruggie são um “conjunto de expectativas, regras e regulamentos, planos, entidades organizacionais e compromissos financeiros aceitos de forma recíproca por um grupo de estados”. (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003, pág. 669). Dougherty & Pfaltzgraff (2003, pág. 673) vão além e definem Regimes Internacionais, baseados nos conceitos de John Ruggie, Stephen Krasner e Robert Keohane, como “um conjunto de fatores intermédios ou variáveis intervenientes, que se situam entre o panorama das relações internacionais, em especial a distribuição de poder, por um lado, e o comportamento real das entidades básicas, sejam elas o estado ou atores não estatais, por outro”. Os regimes internacionais podem ser estabelecidos através da negociação, através da cooperação entre estados ou, então através de atores dominantes que consigam fazer com que suas exigências sejam aceitas.

<sup>33</sup> Herz & Hoffmann (2004) classificam os mecanismos de segurança coletiva como sendo um sistema “[...] baseado na idéia da criação de um mecanismo internacional que conjuga compromissos de Estados Nacionais para evitar, ou até suprimir, a agressão de um Estado contra o outro. Ao engendrar uma ameaça crível de que uma reação coletiva, através de boicotes, de pressões econômicas e de intervenção militar, seria produzida em qualquer hipótese de agressão, o sistema deveria deter os autores dispostos a iniciar uma empreitada militar [...] Dessa forma, qualquer ato de guerra seria objeto do sistema, não importando as causas: ato de paixão, ou cálculo racional, forma de resolver uma disputa racional ou expansão agressiva.” (HERZ & HOFFMANN, 2004)

<sup>34</sup> O artigo 52 da carta das nações unidas versa sobre as possibilidades de acordos regionais de segurança fora do âmbito da ONU. Em seu segundo parágrafo, diz que: “Os Membros das Nações Unidas, que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais entidades, empregarão todo os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança.” (CARTA DA ONU). Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Último acesso: 05/11/09.

dos Estados Americanos (OEA), colocando a América Latina a parte da jurisdição do sistema das Nações Unidas (BANDEIRA, 2009).

Esses dois sistemas se complementavam e formam a base de segurança no hemisfério americano desde sua criação. Eles se baseavam em quatro princípios jurídicos essenciais: a) não intervenção, b) igualdade jurídica, c) arranjo pacífico das diferenças, e d) a defesa coletiva contra agressões. Esses dois últimos princípios eram aplicados sob a égide norte-americana (AYERBE, 2002).

Associada a OEA em 2006, a Junta Interamericana de Defesa (JID) foi criada em 1942 como órgão encarregado de planejar a defesa do hemisfério contra agressões extra-hemisféricas. Já o pacto de Bogotá, através do qual a coação e uso da força fora afastado como possibilidade de resolução de controvérsias e a necessidade de se recorrer a procedimentos regionais antes do Conselho de Segurança das Nações Unidas é estipulada, completa o complexo regime de Segurança e Defesa no continente americano (PAGLIARI, 2008), juntamente com o protocolo de reformas do TIAR<sup>35</sup>.

Os mecanismos de segurança hemisférica eram e ainda são coordenados pela OEA. Um dos desafios do organismo pairava na questão de se garantir o cumprimento das regras, pois o poder de coerção era vinculado ao poderio militar dos Estados-membros. A vantagem norte-americana, nesse sentido, fazia-se clara em função de sua supremacia na área. A influência do país no organismo e no sistema hemisférico fica evidente na questão da presidência da OEA que, por 57 anos desde sua criação, nunca tivera a derrota de um candidato apoiado pelos Estados Unidos, até a eleição de José Miguel Insulza. (CORDERO, 2009).

Ademais, como veio a se comprovar ao longo da existência do TIAR e da OEA, a exceção de um ataque por parte da União Soviética, a segurança coletiva americana ficava a serviço dos interesses estadunidenses. A guerra das Malvinas acaba demonstrando esse fato e o próprio papel legitimador da utilização da OEA na Guatemala (1954), em Cuba (1962), na República Dominicana (1965), em Granada (1983) e no Panamá (1989) corroboram com essa idéia.

Atualmente a OEA tenta se adaptar<sup>36</sup> ao surgimento de uma nova dinâmica (PAGLIARI, 2008) mediante cúpulas e uma série de conferências de Ministros de Defesa das

---

<sup>35</sup> O protocolo de reformas mudou aspectos como a utilização do protocolo somente em relação a ataques armados, antes qualquer tipo de ataque poderia acionar o mecanismo, e também exclui os países americanos que não participam do tratado da possibilidade de acioná-lo. (FREITAS, 1998). <<http://library.jid.org/en/mono37/freitas%20wilmar%20terroso%20NA.pdf>>. Último acesso: 10/10/09.

<sup>36</sup> O sistema foi adaptado ao longo do tempo para se conformar às mudanças conjunturais através dos Protocolos de Buenos Aires (1967), de Cartagena (1985), de Washington (1992) e Manágua (1993).

Américas. A tentativa de se confluir uma agenda securitária comum entre os Estados não logra êxito, mesmo com as novas definições de segurança que apesar da *“aparente multidimensionalidade dos temas consagrados debatidos e acordados não permite concluir que se estabeleceu uma agenda multidimensional real, uma vez que não se fixou um plano de ação cooperativo e nem há uma unidade de idéias entre os países do hemisfério.”* (PAGLIARI, 2008, p. 14).

Dessa forma, a interpenetração norte-americana vai assumir um caráter diferente com o final da Guerra Fria, voltado para a nova agenda de segurança. Os interesses estratégicos vão se fixar em manter a hegemonia do sistema através do advento do neoliberalismo, renovação dos instrumentos hegemônicos com a transformação do GATT em Organização Mundial do Comércio, a tentativa de estabelecimento da ALCA e a manutenção dos organismos de segurança hemisférica. Ao mesmo tempo haverá maior flexibilidade política interna na América do Sul, tornando as relações internacionais da região mais permissivas. Buzan & Wæver (2003) destacam esse cenário:

By removing ideological confrontation and Soviet power from the equation, it greatly changed both the nature and the intensity of global penetration into third world RSCs [...] many regional level security dynamics appeared to get more operational autonomy than they had had before because of the increased indifference of the global powers to them. Against this new freedom was the fact that the core was in a more dominant position ideologically and especially economically in relation to the periphery than it had been during the Cold War. (Buzan e Wæver, 2003, pág. 17 e 18).

## **2.5 O Reflexo da Mudança no Grau de Interpenetração e as Décadas de 1990 e 2000**

O reflexo desse cenário na América do Sul será a possibilidade de maior articulação diplomática entre os países da região. Enquanto há uma relativa perda da soberania em relação à escolha do modelo de desenvolvimento dos países que adotam o Consenso de Washington (VIZENTINI, 2006), os mecanismos de integração acabam se contrapondo a essa lógica.

Ao mesmo tempo em que há pressão externa pela adoção da ALCA, a diplomacia brasileira se foca no regionalismo para conter as pretensões norte-americanas. A criação e fortalecimento do Mercosul será um importante objeto de barganha nas negociações para a formação de uma área de livre comércio hemisférica. As propostas de formação da ALCSA e as negociações com outros blocos comerciais<sup>37</sup> têm essa origem. Em via contrária, a expansão e fortalecimento do organismo passa a ser fator de preocupação da Casa Branca. As

---

<sup>37</sup> Podemos destacar a assinatura do primeiro acordo inter-blocos econômicos, o Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação União Euroéia-Mercosul, assinado em Madri em 1995.

negociações mercosulinas com a União Européia e Ásia vão ser objeto de duras críticas durante o segundo mandato de Bill Clinton. A resposta norte-americana vai ser reforçar o poder de atração do NAFTA, sobretudo através dos *Fast Tracks*<sup>38</sup> para os países sul-americanos, em especial o Chile.

Dentro desse embate diplomático e político, a década de 90 e, principalmente, o início do século XXI vão marcar o começo da contestação à hegemonia estadunidense que perde o status de benéfica e necessária ao interesse geral. Pelo contrário, a falência do neoliberalismo, suas conseqüências sócio-econômicas para a região sul-americana, a impopularidade do belicismo estadunidense e o declínio da economia norte-americana – ressalte-se que a crise econômica de 2008 contribui atualmente para essa percepção – fazem do antiamericanismo um fenômeno crescente. A incapacidade de os Estados Unidos manterem o mesmo nível de projeção sobre o subcontinente, associada à diminuição na convergência de valores políticos e econômicos entre América do Sul e a superpotência vai abrir espaço para uma nova dinâmica relacional na região.

Com os baixos indicadores macroeconômicos e sociais o neoliberalismo sai de cena e abre espaço para governos com cunho sociais. Se estabelecem duas esquerdas na América do Sul, uma esquerda populista, com Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa, em contraste com uma esquerda moderna com Luís Inácio Lula da Silva, Michelle Bachelet e Tabaré Vázquez (MENDOZA, 2008). Enquanto a esquerda moderna tenta a adaptação à globalização e mantém boas relações com os Estados Unidos, vendo na integração uma oportunidade de inserção na nova ordem, a esquerda populista se caracteriza por ser antiglobalista e antiamericanista, buscando na integração uma terceira via para o desenvolvimento. A esquerda populista mostra-se abertamente contrária a ordem vigente. Com um discurso repleto de expressões como “imperialismo” e “dominação”, essa família política busca autonomia através de propostas confrontacionistas como a Alba<sup>39</sup> e OTAS<sup>40</sup> e concorre com a esquerda moderna pela liderança do processo de integração.

Outro fator chave no ordenamento surgido no século XXI é o crescimento econômico da região a partir de 2003, com a superação das crises da década de 1990 e da crise argentina aliada à superação das seqüelas do Consenso de Washington. A estabilidade financeira e o crescimento econômico mundial alavancado pelo leste asiático vão permitir que os países da

---

<sup>38</sup> O "fast-track" foi uma iniciativa que obrigava o Congresso norte-americano a sancionar ou rejeitar na íntegra os tratados negociados pela Casa Branca. Dava maior autonomia ao executivo do país pois impedia que o legislativo desfigurasse os acordos. Essa iniciativa esteve em vigor de 2002 à 2007 e há a perspectiva de renovação do mecanismo.

<sup>39</sup> Alternativa Bolivariana para as Américas

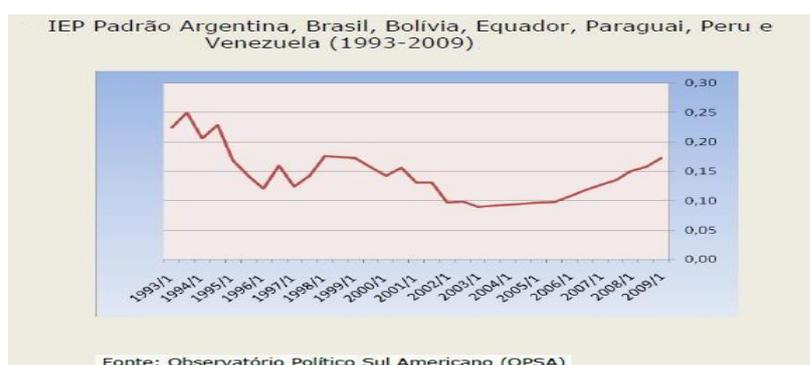
<sup>40</sup> Organização do Atlântico Sul

região alcancem médias melhores de crescimento econômico do que a década anterior (os gráficos em anexo 3.0, 4.0 e 5.0 apresentam o crescimento do saldo comercial e reservas internacionais da América do sul, conjuntamente com a diminuição da dívida externa).

Aliado ao crescimento econômico e diminuição da dívida e dependência externas, a estabilidade política dos países cresce e com ela a possibilidade de integração, tanto política como econômica. A perspectiva de continuidade, as condições para investimentos financeiros e comerciais, a inserção das economias conjuntamente no comércio mundial e o respeito aos vínculos estabelecidos pelos países através de um tratado constitutivo são fatores condicionantes para a aproximação regional.

A figura 3.0 mostra o índice de estabilidade política (IEP) de alguns países sul-americanos de 1993 até 2009 de acordo com o Observatório Político Sul-Americano<sup>41</sup>. O grau de estabilidade medido pelo observatório possui uma curva ascendente desde o ano de 2003.

**Figura 3.0**



Apesar do grau de estabilidade da América do Sul apresentar um crescimento significativo em termos de continuidade, há uma clara contraposição do Cone Sul com a região andina. O Anexo 6.0 apresenta o IEP por países nos últimos 38 semestres e nos últimos 10 semestres. Principalmente a Colômbia, mas em menor grau Bolívia, Peru e Venezuela apresentam baixos níveis de estabilidade desde 1990. Não por menos a região corresponde por 78% das ocorrências de violência política do subcontinente (OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO, 2009). O fato de o Mercosul, mais particularmente a

<sup>41</sup>O indicadores utilizados para a elaboração do gráfico levam em conta revoltas sociais, interrupção de mandato social, estado de exceção, guerra civil, golpes de estado. Os índices variam de -1,00 a 1,00, sendo -1,00 o extremo de instabilidade e 1,00 o máximo de estabilidade possível. Mais informações sobre esse índice podem ser encontradas no sítio eletrônico do Observatório Político Sul-Americano: <<http://observatorio.iuperj.br>>. Dada a composição, podemos identificar alguns fatores mais extremados que concorrem para o baixo índice de alguns países: aspectos de ruptura na ordem internacional (Peru, com Fujimori e Venezuela com a queda constitucional de Perez e, posteriormente, o golpe fracassado contra o governo de Hugo Chávez; a derrubada de dois presidentes no Equador e outros dois na Bolívia, com o protagonismo, inclusive de levantes populares); questões de graves violações aos direitos humanos – Colômbia -; intensificação do narcotráfico (Colômbia, Venezuela, Peru e Brasil) (VIZENTINI, 2006).

Argentina e Brasil, serem considerados peças chaves da integração passa, em grande parte, pela estabilidade atingida nesses países.

Essas características terão reflexos diretos nas relações internacionais da América do Sul. A tendência ao multilateralismo de alguns países da região comprova isso. Alguns fatores como a aliança no setor industrial militar de Brasil e França corrobora com a idéia de que há maior autonomia externa entre os países da região. A própria questão chinesa, com alianças comerciais com os países da região e o fato de a China se tornar o terceiro sócio comercial da América Latina (LAMAS, 2007) são reflexos dessa dinâmica<sup>42</sup>. O fato mais contrastante com a dinâmica da Guerra-fria vai ser os exercícios militares conjuntos de Rússia e Venezuela em novembro de 2008, cenário improvável dentro da ótica bipolar. Ainda é necessário destacar a parceria estratégica entre Irã e Venezuela que culminou com a assinatura, em 2006, de 30 acordos de cooperação<sup>43</sup>.

Possuindo maior liberdade de ação, há a possibilidade de inserção dos países de forma mais consensuada no cenário em construção. Todavia, a nova ordem que surge ainda concentra grandes pólos de poder. Como coloca Guimarães:

Os Estados no centro do sistema mundial procuram, por meio de negociações internacionais, definir normas e regimes que permitam preservar e até ampliar sua situação privilegiada no centro do sistema militar, político, econômico e tecnológico. Nesse processo, sua capacidade de articular ideologias e de apresentar “soluções” como benéficas a toda “comunidade internacional” é extraordinária e importantíssima pois é a base de sua estratégia de arregimentação de Estados e de elites periféricas cooptadas para alcançar seus objetivos nacionais, vestidos com a capa de objetivos da humanidade. (GUIMARÃES, 2008, online).

Assim, ainda que fora de um contexto hegemônico – em uma dominação sem hegemonia (ARRIGHI, 2008) – a projeção de poder norte-americano ainda condiciona as relações internacionais sul-americanas. Hirst (apud PAGLIARI, 2009, p. 81) é direta ao afirmar que *“a principal dificuldade que enfrenta a América do Sul para afirmar sua identidade estratégica se relaciona com sua própria condição geopolítica, sua inserção como esfera de influência dos Estados Unidos”*.

## **2.6 Política Norte-Americana para a América do Sul**

A política norte-americana para a América do Sul segue se baseando em uma lógica estratégica. Com o fim do elemento securitizador comunismo e a dificuldade de se arcar com

---

<sup>42</sup> A diplomacia chinesa vem estabelecendo uma estratégia multilateral que inclui a presença massiva em regiões em vias de desenvolvimento, como a América Latina e a África. A partir de 2000, há um estreitamento dessa política, atualmente a China participa como observadora das reuniões da Cepal, da Aladi, do BID e da OEA.

<sup>43</sup> Na Venezuela, Ahmadinejad amplia cooperação com Chávez. Estadão. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/arquivo/mundo/2007/not20070113p22083.htm>>.

os custos da manutenção do sistema, a dinâmica internacional dos Estados Unidos passa a ser regida através da retórica do livre mercado, direitos humanos, narcotráfico, terrorismo, defesa das minorias étnicas, questões ambientais. Contudo, *”a decisão [...] sobre quais violadores destes princípios são passíveis de punição tem sido abertamente casuística”*. (VIZENTINI, 1999, p. 5).

A menor penetração de potências na América do Sul vai coincidir com contestações aos mecanismos securitários sul-americanos. Ao mesmo tempo em que o Consenso de Cartagena<sup>44</sup> não vai lograr unidade em relação a dívida externa dos países, tão pouco a OEA e o TIAR se mostram efetivos em relação à Guerra das Malvinas. Hélio Jaguaribe (apud PAGLIARI, 2009 p. 74) afirma que a *“inconsistência interna do sistema interamericano que se tornou visível com a crise das Malvinas tem menos importância pelo TIAR ter perdido sua eficácia e mais pelas realidades que exprime.”*. Quer dizer, a efetividade do mecanismo estaria ligada a casualidade de interesses estadunidenses.

A capacidade de projeção de poder envolve as três esferas: econômica, política e securitária. Face aos novos desafios, a atuação estadunidense em relação à América do Sul ocorrerá nessas três frentes<sup>45</sup>. Politicamente, é mantido o tradicional apoio as oposições em países cujo posicionamento é contrário aos interesses norte-americanos, principalmente em nações fragmentadas internamente como Bolívia e Venezuela e comumente relacionado a regiões possuidoras de reservas de fontes energéticas (BANDEIRA, 2009). As operações encobertas (*covert operations*) da CIA contra governos hostis, como em 2002, na tentativa de golpe contra o governo de Hugo Chávez (BANDEIRA, 2009, CEPIK, 2005), está dentro dessa lógica.

Já a questão securitária é visualizada através do estacionamento de tropas e equipamentos na Colômbia e no Peru, bem como no Suriname e Guiana – anteriormente também no Equador e Bolívia (BANDEIRA, 2009). Além de ser uma lógica geoestratégica, possibilitando alcance militar em praticamente todo o continente, os interesses específicos em

---

<sup>44</sup>O Grupo de Cartagena realizou, entre 1984 e 1987, reuniões de ministros da economia da Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela a fim de discutir o endividamento externo dos países da região.

<sup>45</sup> Ayerbe coloca algumas formas dessa projeção, ainda na época da guerra-fria mas que se mostram atuais: *“As modalidades de intervenção são diversas: contra-insurgência combinada com o isolamento diplomático, graças ao alinhamento quase incondicional dos países latino-americanos nos fóruns internacionais (ONU) e interamericanos (OEA); pressões econômicas que exploram os problemas de balanço de pagamentos e as dificuldades de acesso a fontes de financiamento internacionais, e a posição privilegiada do país como mercado consumidor e fornecedor de produtos industriais e capitais.”* (AYERBE, , p.126)

cada país também tem um papel significativo, como a questão petrolífera na Colômbia<sup>46</sup> ou o estabelecimento de uma base de lançamento de satélites em Essequibo, na Guiana, região requisitada pela Venezuela. A mudança da *Forward Operation Location* (FOL) da base de Manta, no Equador, para a Colômbia, permitindo não apenas uma maior centralidade, como também maior proximidade com a região amazônica também se configura nesse dinâmica.

A manutenção de alianças, como a econômica com o Chile ou então a estratégica com a Colômbia são parte do projeto norte-americano. A questão das alianças transborda o nível bilateral e reflete no nível regional. A crise boliviana de 2007 e 2008 reflete essa tendência à medida que as suspeitas de que membros das *Autodefensas Unidas de Colômbia* (AUC) na região da Meia Lua estariam colaborando com os separatistas vão trazer ao cenário instável três outros atores com potencial para o aumento da tensão na região: a Colômbia cujo vínculo governamental com as AUC está sendo investigado (CEPIK, 2008), os Estados Unidos, aliados do governo de Álvaro Uribe e a Venezuela, aliada boliviana (SEBBEN, 2007).

Por fim, há o plano econômico. Com o impasse em torno da ALCA, os Estados Unidos vão adotar uma estratégia bilateral. Sinalizando com acordos de livre comércio a Peru, Colômbia, Bolívia e Equador através do *Andean Trade Preference Act*, posteriormente adaptado para *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*. Essa aproximação é um dos empecilhos à integração econômica e vincula também a ação securitária ao se colocar como um acordo vinculado ao narcotráfico.

A ação estadunidense em relação à América do Sul tende a polarizar conflitos e criar novas contendidas. As pressões diplomáticas em torno de assuntos como Direitos Humanos e questões ambientais se somam a pressões econômicas e políticas, respaldadas pelo status de potência hemisférica. Questões chaves, como o narcotráfico, são securitizadas e justificam, assim, a presença estratégica do país na região. Logo, da mesma forma que o Mercosul surge em contraposição a Área de Livre Comércio das Américas, a própria Unasul vai surgir nesse mesmo contexto. A retomada das pressões pelo estabelecimento da ALCA, em 2000, vai coincidir com a I Cúpula dos presidentes da América do Sul, mostrando um embate de forças opostas no campo econômico que o transcende e reflete a demanda por autonomia da região.

---

<sup>46</sup> Bandeira (2009) ressalta que a Colômbia é o terceiro maior exportador de petróleo para os Estados Unidos. Nessa mesma linha, expõe que o oleoduto de Caño Limón, de posse das empresas Occidental Petroleum e Royal Dutch/Shell já foi explodido cerca de 79 vezes. Casualmente, nessa mesma região se concentra a maior parte dos assessores militares dos Estados Unidos.

## 2.7 O Surgimento da Unasul

Desde a década de 1990, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, a tentativa de liderança brasileira na América do Sul começa a ser construída. A mediação no conflito entre Peru e Equador<sup>47</sup> em 1995, bem como a intervenção na crise política interna paraguaia<sup>48</sup>, através do Mercosul, em abril de 1996 – impedindo que se resultasse em um golpe militar -, a participação do país na conclusão da guerra civil do Suriname, condizem com essa postura. A estratégia brasileira de estabelecer círculos concêntricos ao redor do Mercosul vai ser o cerne da proposta da Unasul. As propostas da ALCSA e da ZOPACAS demonstram essa característica da política externa brasileira que se utiliza de uma política de não confrontação com os Estados Unidos para atingir suas metas (VIZENTINI, 2006).

Nesse sentido, Saint-Pierre afirma que

En relación al ámbito hemisférico, los esfuerzos estratégicos de Brasil parecen concentrarse, casi exclusivamente, en la garantía de la autonomía frente a EEUU y en impedir las tentativas norteamericanas tendentes a caracterizar el continente americano como un espacio estratégico único. (SAINT-PIERRE, 2009, online).

Assim, enquanto a ALCA é colocada para segundo plano, priorizando-se as instituições regionais, a institucionalização e criação de vínculos entre os países sul-americanos é progressiva, principalmente a partir do Mercosul<sup>49</sup>. Assim, da mesma forma que o Mercosul foi uma reação do Brasil e demais países à globalização (VIZENTINI, 2008), a Unasul surge como uma adaptação à um novo cenário internacional, o qual aponta para a multipolaridade conjunta.

Advinda da articulação brasileira, a origem da Unasul remete ao acordo marco para a criação de uma zona de livre comércio entre Mercosul e Comunidade Andina em 1998 cuja implementação ocorre em 2000. As reuniões de presidentes da América do Sul que se seguem, propostas pelo governo brasileiro a partir de 2000, marcarão a criação do organismo. Primeiramente, em Brasília, fica estabelecida a necessidade de avançar os entendimentos entre os governos da região e a importância da questão da infra-estrutura. A formação da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) preconiza a

---

<sup>47</sup> O conflito de Cenepa entre o Peru e o Equador, ocorrido em 1995 em suas fronteiras amazônicas, remete às contendas de 1859, 1941, 1978 e 1981. Com intensa mediação dos países sul-americanos, em 1998, firmou-se a Declaração de Paz do Itamaraty e foi instituída a Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP), com o objetivo de promover o diálogo e construir medidas de confiança mútua.

<sup>48</sup> A instabilidade política paraguaia, após a queda do general Alfredo Stroessner, em 1989, dividiu o país. Em 1996, frente a uma crise entre setores militares e a presidência civil sobre a construção de uma segunda ponte entre Brasil e Paraguai, a intervenção do Mercosul, dos Estados Unidos e da OEA é vital para a manutenção da democracia no país. Repetidas vezes o Mercosul viria a invocar a sua cláusula democrática para excluir o Paraguai do organismo, pressionando o Estado a manter a legalidade.

<sup>49</sup> O Mercosul celebrou acordos de livre comércio com o Chile (1995), com a Bolívia (1996), com a Venezuela, Equador e Colômbia (2004), e com o Peru (2005).

prioridade da integração física da região face ao déficit de ligações viárias e energéticas. Da segunda reunião, em Guayaquil, se destaca a instituição da América do Sul como uma Zona de Paz. Era o começo da tentativa de se estabelecer um mecanismo de concertação política capaz de favorecer a coordenação e criação de medidas de confiança em detrimento a conflitos.

A terceira reunião entre os Estados será marcada pelo surgimento da CASA, através da declaração de Cusco, em 2004. Essa declaração enfatiza o papel da ALADI, da CAN, do Mercosul e da OTCA na formação de uma América do Sul integrada. A partir de 2005 iniciam-se os encontros entre os Chefes de Estado da CASA<sup>50</sup>, os quais vão estabelecer como agenda prioritária a diminuição de assimetrias entre os Estados e a aproximação com outras regiões do globo como África e Oriente Médio. A agenda fica marcada também pelo debate sobre a convergência do Mercosul e da Comunidade Andina. Em 2007, fica estabelecido a mudança do nome de CASA para Unasul, e a cidade de Quito é escolhida como sede da secretaria permanente. Finalmente, em 23 de maio de 2008, é assinado o tratado constitutivo da nova organização<sup>51</sup>.

A questão que se coloca é a da efetividade, no plano econômico, do fenômeno da Unasul. Ora, se já havia um acordo de livre comércio entre os dois blocos, os quais se consideram membros associados recíprocos de seus organismos<sup>52</sup>, a institucionalização de tal processo não vai ensejar, por si só, efetividade. A incorporação da Venezuela ao Mercosul, seguida da reassociação do Chile à CAN, engloba a totalidade de países com capacidade de influência econômica no subcontinente. As dificuldades de coordenação política e econômica<sup>53</sup> encontradas não serão desfeitas em função da criação de um mecanismo novo.

A figura 4.0 apresenta a evolução percentual das exportações do Mercosul em relação a Comunidade Andina a partir de 1998 até 2008 – com 1998 sendo o ano base. Se compararmos o crescimento das exportações é possível notar que a evolução comercial entre os dois blocos não difere muito em relação ao comércio mercosulino com o resto do mundo, logo, o aumento comercial é consequência do crescimento da economia mundial. Enquanto as

---

<sup>50</sup> Para uma retrospectiva completa da formação da Unasul, ver Valdéz 2009.

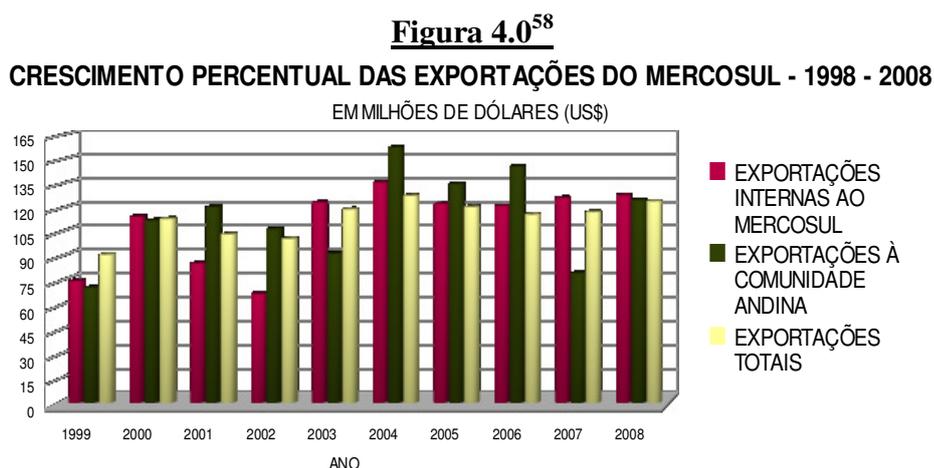
<sup>51</sup> O anexo 7.0 apresenta uma cronologia do surgimento da Unasul e das primeiras reuniões de Chefes de Estados sul-americanos.

<sup>52</sup> Os tratados instituintes do Mercosul e da CAN afirmam que o estabelecimento de uma área de livre comércio é pré-requisito para a associação de novos membros. Em função do Acordo de Complementação para a conformação de uma Zona de Livre Comércio firmado entre Comunidade Andina e o Mercosul, os países dos dois blocos acabam tornando-se membros associados mútuos.

<sup>53</sup> As assimetrias e o protecionismo tem sido constantes entraves, principalmente em relação ao Mercosul. A Comunidade Andina vem encontrando dificuldades no plano político e, mesmo mais institucionalizada, não tem conseguido alcançar significativos resultados econômicos.

exportações entre os países do Mercosul sobem mais do que o total de exportações – a exceção do período da crise argentina<sup>54</sup>-, os momentos em que o intercâmbio comercial é maior com a CAN do que o resto do mundo, se devem a fatores exógenos.

O crescimento comercial entre Brasil e Venezuela, que, nos últimos cinco anos, aumentou em 543%<sup>55</sup>, é o principal motor do comércio entre os dois blocos. Tanto é verdade que a saída do país do bloco, em 2006, vai acarretar significativa diminuição do fluxo. A origem principal desse aumento remete ao aumento das compras venezuelanas de alimentos, principalmente em relação ao Brasil, além das turbulências com a vizinha Colômbia, o que desviou o fluxo de comércio dos dois países em direção ao Mercosul<sup>56</sup>. Já as importações do Mercosul oriundas da Comunidade Andina apresentam um aumento acima das importações totais<sup>57</sup>, contudo esse dado também fica condicionado pela conjuntura, principalmente o aumento do consumo e do preço da energia, o que culmina com o aumento das importações do bloco em relação a Bolívia.



Uma vez que a questão da integração econômica dependerá do como o Mercosul, após a adesão da Venezuela, e a Comunidade Andina vão prosseguir em seu processo de coordenação econômico-financeira, a questão política, de defesa e segurança mostram-se primordiais a curto e médio prazo em termos de Unasul. Afinal, se progressos comerciais não

<sup>54</sup> A crise Argentina marcou um revés para a economia do bloco. O governo argentino tentou voltar-se para o mercado exterior, mais especificamente o norte-americano, relegando o Mercosul e culminou com o pior período para o organismo em termos de resultados.

<sup>55</sup> Relação entre Lula e Chávez beneficia comércio, mas referendo pode atrapalhar. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u504085.shtml>>.

<sup>56</sup> Venezuela tenta trocar Colômbia por Brasil. Disponível em: <<http://www.americalatina.org.br/internas.php?noticias=&interna=75715>> último acesso: 15/11/09.

<sup>57</sup> Comparação dos dados de *Cuadros estadísticos Mercosur* encontrados em: <<http://www.cei.gov.ar/html/mercosur.htm>> Último acesso em; 02/11/09.

<sup>58</sup> FONTE: Elaboração própria a partir de *Cuadros estadísticos Mercosur*. Disponível em: <<http://www.cei.gov.ar/html/mercosur.htm>> Último acesso: 02/11/09.

forem feitos em nível sub-regional, uma tentativa que envolva maiores dimensões encontraria significativa complexidade.

## **2.8 Análise da Unasul**

A criação da Unasul dá origem a um plano ambicioso de cooperação. Ainda que de forma superficial, o tratado instituinte abrange quase todas as esferas da integração, deixando margem para que mecanismos e propostas futuras sejam adicionados de forma a se instituírem modos avançados de integração, como moeda única, liberdade de movimento dos fatores de produção e de pessoas. O tratado instituinte prevê o *“fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional”* como primeiro dos objetivos específicos. A prioridade do diálogo político está intrinsecamente ligada a necessidade de concertação, autonomia e estabilidade para o avanço da integração.

Dentro desse contexto, ficam estabelecidos como objetivos da Unasul a integração energética e de infra-estrutura para interconexão regional; a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados-membros, a coordenação entre organismos estatais na luta contra a corrupção, o narcotráfico, o terrorismo, o tráfico de armas e o crime organizado transnacional, além da cooperação em matéria de defesa.

Outro fator essencial para a Unasul é o estabelecimento de um mecanismo de redução de assimetrias. Embora previsto na carta instituinte, ainda não há nenhuma ação nesse sentido. O Mercosul apresenta um exemplo da necessidade de tal mecanismo que deve ser seguido pela Unasul. Uma das principais divergências atuais do bloco – juntamente com a questão da tarifa dupla - são as assimetrias entre os Membros. Uruguai e Paraguai vem apresentando déficits significativos em relação a Brasil e Argentina nas suas balanças comerciais. A criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), busca estabelecer uma compensação aos países menores<sup>59</sup>. Um dos grandes desafios da área econômica à Unasul é justamente a abertura de economias com pouca variedade produtiva para economias como a Brasileira, cuja matriz industrial encontra-se mais avançada.

Seguindo na análise, as instituições e programas ligados à Unasul serão aprovados por consenso, sendo que os Estados membros podem participar delas apenas como observadores ou, então, absterem-se de participar. O mesmo vale para a adoção de normas a nível de Unasul, havendo a possibilidade de adoção total ou parcial. Nos dois casos, nada impede que

---

<sup>59</sup> Vale ressaltar, ainda dentro dessa divergência, que o Uruguai assinou acordos bilaterais com os Estados Unidos que, embora não violem as regras do Mercosul, são um primeiro passo para a formação de um Tratado de Livre Comércio violando as regras do organismo. Logo, os riscos de ruptura de um mecanismo econômico assimétrico são significativos.

posteriormente venham a aderir às normas ou instituições. Logo, a versatilidade é uma característica da iniciativa sul-americana. O próprio tratado instituinte afirma em seu preâmbulo que a Unasul deverá “*ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assumira os compromissos segundo sua realidade*”. A origem da versatilidade é clara: a diversidade de interesses dos países da região. De fato, a adoção de consensos não poderia ser substituída pelo sistema de maioria, sob pena de não cumprimento das normativas e esvaziamento do organismo.

Conjuntamente com o tratado instituinte nascem duas instituições: o Parlamento Sul-americano, a ser implantado em Cochabamba e o Conselho Energético. Esse tem a origem na I Cúpula Energética Sul-Americana na Ilha de Margarita, através da percepção de que um dos pilares para o desenvolvimento é a questão energética. A abundância de recursos faz da cooperação através da complementaridade uma realidade necessária para os países da região, nesse caso, principalmente para Argentina e Brasil, países com déficit na relação produção\consumo<sup>60</sup>. Já o Parlamento é uma proposta que vem surgindo há mais tempo. Atualmente ele aguarda um protocolo adicional para a sua instituição, mas a tendência é que siga o modelo europeu, apesar da restrição dos países em relação a questões supranacionais. Além disso, há outras instituições relacionadas à Unasul. O Conselho de Saúde Sul-americano e o Conselho de Defesa são instituídos pelo mesmo tratado em dezembro de 2008. O anexo 8.0 possui a relação das instituições que estão sendo implantadas na América do Sul.

Os organismos criados até agora pela Unasul possuem uma clara tendência a regionalizar setores anteriormente sob a égide de regimes internacionais. O Banco do Sul, por exemplo, visa a sobrepujar a influência econômica do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento através de uma diretriz diferente, que não implica possíveis apertos financeiros e dá o mesmo poder de voto aos países membros. Vale uma ressalva para o fato de esse mecanismo ter sido proposto pela Venezuela e ter encontrado certa resistência por parte do Brasil<sup>61</sup>, que queria um sistema no qual os países que mais investissem tivessem um maior peso nas decisões do órgão, além do interesse de que o BNDES tivesse esse papel, para garantir as inversões. Dada a sua política externa pragmática e a tentativa de assumir o papel de potência hegemônica na região, a

---

<sup>60</sup> Le Monde Diplomatique - Gás natural na América do Sul: do conflito à integração possível. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2008-01,a2109>>. Último acesso: 15/11/09.

<sup>61</sup> Banco do Sul é vitória de Chávez frente ao Brasil, diz "El País". Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u335363.shtml>> Último acesso: 16/11/09.

diplomacia brasileira vai ceder e o Banco do Sul surge, efetivamente, com um aporte inicial de US\$ 20 bilhões<sup>62</sup>.

A carta instituinte estabelece ainda encontros anuais e extraordinários estabelecidos pela presidência *Pro Tempore*. Essa será assumida pelos países, em ordem alfabética, por períodos de um ano. A estrutura orgânica da Unasul tem que as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, e as disposições do Conselho de Delegadas e Delegados são fontes jurídicas de direito internacional, sinalizando para o desenvolvimento normativo conjunto dos países da organização. Mesmo estabelecendo a criação de fontes jurídicas, não há a especificação em relação à aplicação e controle das normas ou um mecanismo de solução de controvérsias efetivo e vinculante.

**FIGURA 4.0**



**FONTE:** Ventura & Baraldi, 2008.

O tratado instituinte prevê a criação de uma estrutura para resolver as controvérsias, a ser utilizado quando negociações diretas não forem alcançadas. Esse dispositivo seria efetivado através do Conselho de Delegados e Delegadas e, em última instância, o Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores. Os Estados não ficam, contudo, vinculados a utilização do mecanismo para a solução de suas contendas. Também não há a previsão de obrigatoriedade das decisões para os países, o que o torna potencialmente inefetivo. Conclui-se que a integração no plano formal e no plano informal encontram-se assimétricas.

A vinculação jurídica ao processo integracionista, estabelecendo laços supranacionais capazes de suprir a lacuna da falta de um Direito Comunitário na América do Sul<sup>63</sup> é necessária não apenas em relação a questões econômicas. Essa vinculação nada mais é do que o comprometimento político e formal com a integração. Não se trata, aqui, de se estipular um mecanismo capaz de refrear a soberania dos Estados, muito antes, a transferência de determinadas competências para o organismo, a fim de garantir efetividade. Por mais árduo

<sup>62</sup> Banco do Sul terá capital autorizado de US\$ 20 bilhões. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u417097.shtml>>. Último acesso: 16/11/09.

<sup>63</sup> Ressalte-se, aqui, a primazia do Direito Comunitário Andino.

que possa ser alcançado consensos<sup>64</sup>, o sistema proposto é necessário, pois uma vinculação excessiva dos países acarretaria a violação ou a auto-exclusão do bloco.

Em relação à internalização das normas, ao repetir o sistema proposto no Mercosul<sup>65</sup>, no qual as normas só entram em vigor a partir da internalização de todos os Estados-membros, duas questões se colocam contra a efetividade da Unasul<sup>66</sup>. Em primeiro lugar, subordinando a eficácia das normas à internalização pelos países, se estabelece um limbo jurídico (LAVOPA & TORRENT, 2009), não havendo previsão para a entrada em vigor de tais normas. Em segundo lugar, questões como o nível de independência dos parlamentos em relação ao executivo – o que poderia colocar a entrada em vigor das normativas dependente dos interesses de um Estado, ou, então, a dificuldade de internalização face a interpretações de inconstitucionalidade são mecanismos que obstruem o processo decisório. Os próprios dados do Mercosul corroboram com essa idéia: em média 70% das decisões da Comissão Parlamentar Conjunta ficam represadas em função do sistema (COSTA, 2008).

Lavopa & Torrent (2009) comparam o sistema de produção de direitos secundários<sup>67</sup> na União Européia com o sistema mercosulino. Em relação a uma normativa ambiental, por exemplo, é estipulado um prazo de três anos para que todos os países a ela se adaptem. Se a normativa entrar em vigor antes desse prazo, digamos dia 1º de janeiro de 2010, os países que já estiverem adaptados a tal norma não necessitarão da produção de nova legislação interna. A diretiva, enquanto Direito para os Estados, vai entrar em vigor no início de 2010, sendo que até 2013 a maioria dos Estados terão já em vigor a nova legislação, enquanto quem não a tiver estará infringindo o direito comunitário. Já o Mercosul versa que apenas quando todos os países ratificarem essa normativa ela passará a valer enquanto direito para os Estados. A questão que se coloca não diz respeito ao fato de a internalização ser direta ou não, mas sim se há a perspectiva temporal para a internalização que, diga-se, é mais plausível por dar maior margem de ação aos países.

---

<sup>64</sup> Uma das primeiras divergências do bloco foi a instituição de um Secretário Geral, a medida em que o Uruguai veta o nome de Néstor Kirchner em função dos atritos entre os dois países.

<sup>65</sup> O artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto versa, em seu parágrafo terceiro, que: “*Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior*” (quando todos os Estados houverem informado a secretaria a incorporação a seus respectivos ordenamentos jurídicos internos).

<sup>66</sup> A Unasul propõe que “*Os atos normativos emanados dos órgãos da Unasul serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos*” (artigo 12).

<sup>67</sup> Os autores propõe a classificação em direito primário e direito secundário para as normas de um processo de integração. Os primários seriam os originários de um tratado instituinte, enquanto os secundários corresponderiam àqueles provenientes de um mecanismo originário do tratado, com competência para produzir direito.

\* \* \*

O surgimento da Unasul ocorre em um contexto de reestruturação sistêmica, uma das condicionantes do relacionamento estatal sul-americanos. As mudanças da década de 1990 vão ensejar um ambiente favorável na América do Sul. A maior independência da região opõe-se, contudo, à reestruturação das estruturas hegemônicas através das tentativas de reformas da OEA e do TIAR e as pressões econômicas para a formação da ALCA. Não obstante, a reação da superpotência, seja por meios econômicos ou políticos, enseja um agravante à aproximação dos países por ser fator de instabilidade e interagir com as outras variáveis que moldam o relacionamento das nações sul-americanas. Logo, a concertação política, quer dizer, o entendimento entre os Estados, tanto em relação às pressões econômicas como políticas e securitárias viria, justamente, para contar essa posição externa.

Nesse cenário, a Unasul surge como consequência da globalização e do próprio advento do regionalismo. Outrossim, a tendência à multipolaridade, na qual a atuação conjunta fortalece o poder de barganha internacional, também deve ser relevado. A confluência do Mercosul e da Comunidade Andina, através de forte articulação do Brasil vai criar primeiramente a CASA sob um projeto de não confrontação e estabelecimento de círculos concêntricos em torno do Mercosul. Quer dizer, a conjuntura internacional possui relevante papel na formação do organismo, sendo que o fator autonomia está presente não apenas no discurso, mas também na vontade política formadora da Unasul.

Por outro lado, a viabilidade da integração econômica é questionável. Ora, se internamente o Mercosul tem problemas com seus sócios – protecionismo argentino, assimetrias reclamadas pelos sócios menores – e a Comunidade Andina também, seja falta de vontade política, baixo desenvolvimento e diversidade econômicos, vulnerabilidade externa (MALAMUD, 2003); uma aproximação entre os dois blocos não teria como ter resultados efetivos. Ademais, as tratativas de liberalização comercial inter-blocos não traduzem resultados expressivos de modo que a institucionalização dessa aproximação já existente não vai acarretar efetividade. As evidentes assimetrias do bloco, principalmente no que tange a economia brasileira em relação às demais torna a integração econômica do subcontinente um objetivo complexo e distante. Ela necessitaria, antes, a resolução dos problemas internos de Mercosul e Comunidade Andina, o que não há previsão de acontecer. Ademais, países comercialmente voltados para fora, como o Chile, teriam dificuldade de se inserir em uma zona de livre comércio, ou uma futura União Aduaneira.

Assim, apesar dos ambiciosos planos de seu tratado instituinte e propostas paralelas, há pouca previsão de como ocorrerá o processo. O caráter intergovernamental da Unasul vai de encontro à supranacionalidade almejada. Na mesma direção, o baixo nível de institucionalização apresentado até o momento, sem previsão de um mecanismo efetivo de solução de controvérsias e sem um mecanismo adequado de internalização de normas faz da Unasul um processo próximo de um fórum multilateral, tendente a conseguir avanços, mas com eficácia limitada na área da integração. A União de Nações Sul-Americanas é antes a tentativa de criar medidas de confiança e solucionar as contendas internas autonomamente, preparando o cenário sul-americano para uma futura integração.

As críticas à Unasul pairam nessa esfera. Há o entendimento de que deveria ser instituído um sistema de encontros periódicos ao invés de uma nova organização, com nova estrutura, gastos e burocracia (PEÑA, 2009, DE LA BALZE, 2008). O fato de se excluir o México e a América Central também tem sido alvo de críticas (PEÑA, 2009). Esse raciocínio, contudo, não leva em consideração o alto grau de penetração da potência do Norte na região. O histórico de intervenções diretas mostra a instabilidade da adjacência, sendo que o reflexo das relações entre Estados Unidos e Caribe se daria diretamente no resto da Unasul. Com o avanço da Unasul a região se estabeleceria como um *insulator*<sup>68</sup>, separando os dois blocos.

Apesar das críticas, fatores relevantes corroboram para a existência da Unasul. A integração depende da estabilidade dos países da região. Enquanto fórum político, a Unasul tem a capacidade de estabelecer o diálogo entre as 12 nações da região. Conjuntamente com o Conselho de Defesa Sul-Americano, há a perspectiva de estabelecimento de um mecanismo de solução de controvérsias na política internacional dos Estados, quer no sentido repressivo – a busca por conciliação entre as partes através da Unasul, quer preventivo – na tentativa de se estabelecer uma zona de paz na América do Sul através do CDS. Além disso, o papel centralizador da instituição não deve ser deixado de lado. A inclusão da OTCA, IIRSA, Mercosul e CAN é o reflexo desse processo. A absorção dos mecanismos pré-existentes é uma forma de se adicionar coordenação política a integração, sendo um ponto de contato entre as diferentes áreas do processo, possibilitando avanços coletivos.

Por fim, não se trata de relegar a esfera econômica e jurídica, mas sim de condicioná-las a cena política. A inconstância no relacionamento entre os Estados sul-americanos, advindos de fatores internos e externos obstaculiza a integração. Assumindo-se que um assunto pode ser tratado de forma politizada, não-politizada ou securitizada, a utilização de

---

<sup>68</sup> Um estado ou mini-complexo localizado entre dois complexos de segurança.

instrumentos políticos e econômicos para atingir interesses estratégicos é corrente. A interpenetração norte-americana seja por meios extremos – securitizados – ou através da ação interestatal habitual, contrapõe a integração à ação externa.

Dessa forma, o estabelecimento de um vínculo político efetivo entre Estados sul-americanos, assinalando para a aquisição de ganhos para os países menores do bloco também é necessário. Uma das dificuldades encontradas pelos blocos sul-americanos tem sido as relações dos países com outros Estados, principalmente a China (economicamente) e os Estados Unidos (política e economicamente), além da falta de liderança e institucionalização (MALAMUD, 2008), como ficou claro no imbróglio das *papeleiras* em relação ao Mercosul. A vinculação jurídica ao processo integracionista, estabelecendo vínculos supranacionais, capazes de suprir a lacuna da inefetividade do Direito Comunitário na América do Sul é necessária. Essa vinculação nada mais é do que o comprometimento político e formal com a integração.

Logo, se apesar de a perspectiva econômica e jurídica ser limitada, há o avanço da integração, é porque a esfera política apresenta ganhos para os atores. A busca por autonomia apresenta duas faces principais: interna e externa. A criação de mecanismos internos, capazes de tirar os países da região de regimes internacionais díspares, como o Banco do Sul e o Conselho de Defesa é um dos objetos da integração. Por outro lado, atuando como um bloco<sup>69</sup>, a região possui um maior peso político nas decisões internacionais, devendo valer-se da unidade – e aqui paira a concertação política - para atingir suas metas e alcançar um sistema internacional mais democrático. Para isso, contudo, é necessário que haja a visualização de ganhos para os países, ganhos esses que transcendam a ideologia e se baseiem no pragmatismo. É notório, entretanto, que a adjacência da região com a superpotência do globo ainda obstaculiza a tentativa sul-americana.

---

<sup>69</sup> Ressalte-se aqui que a existência de normas comuns é umas das premissas para a cooperação e integração, como exposto no primeiro capítulo.

### **3 A UNASUL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO**

A instituição da Unasul tem atualmente um papel de fórum político, em detrimento a integração econômica clássica. À medida que as tensões entre os países e o relacionamento com a superpotência – capaz de potencializar tais tensões – é um dos impeditivos da integração e sua resolução é um dos objetos da Unasul, a integração em defesa e segurança tem relevância significativa.

Não apenas a estabilidade interna dos países é importante para a integração, como a estabilidade das relações interestatais também. A importância do Conselho de Defesa Sul-Americano é justamente estabilizar essas relações. Dessa forma, clarificamos o advento do CDS a partir do estudo da sua origem, pois na medida em que é apresentado como um projeto brasileiro, toma contornos da própria estratégia brasileira para a região.

#### **3.1 As Lideranças Sul-Americanas**

Há consenso de que a disputa pela liderança na América do Sul ocorre entre Brasil e Venezuela (JÁCOME, 2009, MALAMUD, 2008, SERBIN, 2009, ZURITA, 2009). Ainda que as duas lideranças tenham posições semelhantes e venham logrando concertação, a disputa pela hegemonia na região é corrente. A diplomacia do petróleo implementada por Hugo Chávez, apoiando as iniciativas brasileiras e governos da região, financiando a exploração de gás na Bolívia, comprando a dívida externa peruana, demonstra certa unidade sul-americana. Também há entendimentos entre Brasil e Venezuela, com acordos firmados nas áreas de energia e militar. Apesar dessa unidade, há a disputa pela liderança na América do Sul. Caracas tenta declarar-se como um dos pólos ao lado de Brasília, tanto através de investimentos bélicos, autonomia multilateral e o discurso. Não por menos Hugo Chávez declarou que o Brasil é um dos líderes da região, contudo, ele “*não estaria sozinho*”<sup>70</sup>.

Os processos de integração brasileiro e venezuelano possuem diferenças básicas. A diplomacia do Itamaraty busca a liderança através de um “pragmatismo responsável” (JÁCOME, 2009) e uma liderança cooperativa. Baseado na integração e no desenvolvimento produtivo, industrial e comercial (SERBIN, 2009), o Brasil segue um projeto mais amplo, que tem na América do Sul uma de suas plataformas para inserção internacional. O projeto brasileiro enfrenta, contudo, sérias resistências das elites domésticas. Por outro lado, a proposta venezuelana envolve aspectos militares e políticos, relegando questões econômicas (SERBIN, 2009). Apesar disso, ambas estratégias respondem a uma visão multipolar do

---

<sup>70</sup> Para Chávez, Brasil não é líder único da América Latina. Estadão. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,para-Chavez-brasil-nao-e-lider-unico-da-america-latina,295348,0.htm>>. Último acesso: 10/11/09.

mundo e tem caráter autonomista, em contraposição à relação entre Colômbia e Estados Unidos. As diferenças estão no uso de uma estratégica confrontacional, a partir de uma visão militarista e com forte apelo ideológico por parte da Venezuela, enquanto a estratégia brasileira é pautada pela diplomacia e pragmatismo, buscando a integração dentro do contexto da globalização.

Apesar do papel de Hugo Chaves através da articulação entre os países considerados bolivarianos e do discurso de liderança, Brasília possui uma grande vantagem em relação à Caracas: a capacidade de articulação com a ALBA ao mesmo tempo em que tem um campo aberto de diálogo com os Estados Unidos e conseqüentemente seus aliados. Assim, aceito como possuidor de condições de elevar a situação regional, consegue englobar tanto o eixo do Cone Sul, como o Andino. A tática de não confrontação com a superpotência permite que países com vínculos mais fortes com os Estados Unidos sigam o caminho da integração. Além disso, o país é o vínculo que une os dois sub-complexos da América do Sul (BUZAN & WÆVER, 2003), sendo um ator chave, também, na articulação securitária.

A estratégia brasileira possui na divergência bolivariana um desafio a mais que é contrabalançar a diplomacia agressiva chavista. Para Malamud (2008), a diplomacia venezuelana “*se trata de em factor de crispación, que tiende a dividir más que a unir a la región*”. De fato, o pragmatismo brasileiro, respaldado por Argentina e Chile, se adapta melhor ao contexto fragmentado da região. Logo, garantir uma posição que respeite a soberania dos Estados, aliados ou não aos Estados Unidos, é fator primordial para a manutenção da ordem e para evitar o esvaziamento da Unasul.

Por essa razão, as propostas de integração mais efetivas possuem a articulação brasileira. Os círculos concêntricos que partem do Mercosul, a ALCSA, as reuniões de cúpulas dos chefes de Estado sul-americanos, são iniciativas do país. O nível de influência brasileiro tem aumentado à medida que o país consolida suas instituições e desenvolve sua economia. A política externa pragmática brasileira, concedendo às demandas dos vizinhos<sup>71</sup>, que, diga-se, não representam grandes encargos ao país até então, coloca-se nessa direção. A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano não fogem dessa dinâmica.

Convém ressaltar que a integração sul-americana corresponde a uma das três estratégias da política externa brasileira de aproximação com os países do eixo Sul. As outras duas modalidades tem sido a consolidação de parcerias bilaterais e de parcerias estratégicas – sobretudo com os países considerados em desenvolvimento, como China, Índia e África do

---

<sup>71</sup> Podemos destacar o aumento do preço pago pelo Brasil em relação à energia de Itaipu, bem como os imbróglios com Bolívia e Equador.

Sul – e a formação de coalizões de Estados para atuar em fóruns multilaterais (CERVO, 2006). As três estratégias inserem-se na tentativa do Brasil de exercer a liderança das nações emergentes, como forma de inserção internacional<sup>72</sup>.

A liderança brasileira do processo integracionista se reflete na própria formação da Unasul. Por ter melhores indicadores do que os demais, o país prefere uma estrutura com menor vinculação, pois possibilita maior margem de articulação, podendo se utilizar da sua estrutura para atingir seus interesses ao invés de ficar vinculado a um arcabouço maior que limite a ação da sua capacidade de projeção, contudo tal postura pode limitar a região. Buzan & Wæver seguem essa mesma linha ao afirmar que *“It’s a classical pattern that the leading Power prefers less structure but Brazil might find that it is able to pursue hegemony only at the price of self-binding and institutionalisation”* (BUZAN E WÆVER, 2003, p.324).

Logo, enquanto líder do processo de integração, o Brasil exporta um modelo que condiz com o entendimento de suas necessidades. Sendo o Brasil a potência regional da América do Sul, com o maior PIB, território, população e projeção internacional, a criação de um mecanismo político de integração não deixa de ser, também, uma forma de manutenção do seu *status quo* na região. Segundo Natanson (2009, p.2), para o Brasil, a *“Sudamérica es la plataforma de su lanzamiento global, pero para ello Brasil necesita una región sin conflictos y mínimamente integrada em torno de em liderazgo que los diplomáticos de Itamaraty presentan como benévolo”*.

### **3.2 Origem do Conselho de Defesa Sul-Americano**

A origem do Conselho de Defesa Sul-Americano remete as divergentes opiniões sobre o futuro da integração na América do Sul. A proposta regional brasileira em comparação com a venezuelana mostra-se mais plausível de ser implantada. No campo securitário, os projetos brasileiro e venezuelano encontram-se opostos (MALAMUD, 2008). Essa oposição reside apenas nos meios, pois os fins, a autonomia e estabilidade da região, seriam os mesmos. O próprio ministro Nelson Jobim foi categórico ao afirmar que a diferença entre os projetos brasileiro e venezuelano, a OTAS e o CDS, é *“uma questão puramente de linguagem”*<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> A tendência ao multilateralismo da política exterior brasileira pode ser observada no número de atos internacionais assinados pelo Brasil. Enquanto que na década de 1990, marcada por abertura econômica e conseqüente aumento na intensidade das relações do Brasil com o resto do mundo, se chegou a 922, desde o ano 2000 até abril de 2008 esse número sobe para 1482 atos, devendo fechar a década com o dobro de atos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

<sup>73</sup> Conselho de defesa não prevê ação militar em conflitos, diz Jobim. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u392149.shtml>>. Último acesso: 22/11/09.

A posição brasileira, que é também a de países como Argentina e Chile, visualiza a criação de uma força comum, através de acordos bilaterais<sup>74</sup> para a realização de operações no exterior. Por outro lado, a posição bolivariana buscaria dar ensejo a um “*esquema de defesa cuja variável aglutinante seria os elementos doutrinários e discursivos esquerdistas e antiestadunidenses*” (RODRÍGUEZ 2007, p. 238). Há de se destacar, ainda, a posição colombiana, defendendo a cooperação militar com os Estados Unidos e OTAN – melhor visualizado pelo plano Colômbia.

Tendo a diplomacia brasileira se sobressaído, o projeto do país ganha força. A questão securitária, no bojo da criação da própria Unasul está ligada a busca por estabilidade regional. Assim, dentro do complexo regional de segurança sul-americano, retomamos os três focos que condicionam a ação dos Estados, inter-relacionados com a formação da Unasul e do CDS: os fatores endógenos aos Estados, os fatores exógenos de redefinições estruturais no sistema internacional, as influências conjunturais e as influências externas em relação a todos.

Aplicando o exposto a América do Sul, tem-se que fatores endógenos podem desestabilizar estados, pois eles vão contra a ordem constitucional. Exemplo disso a campanha separatista boliviana<sup>75</sup>. Os fatores exógenos foram apresentados no segundo capítulo, correspondendo à reestruturação da ordem mundial ainda em curso e seu reflexo na América do Sul. Por fim, as influências conjunturais englobam animosidades e simpatias locais, enquanto a relação com os Estados Unidos condiciona todas as outras variáveis e tem também relevância própria, através da projeção de poder e securitização de questões da nova agenda de segurança. O surgimento do CDS, conjuntamente com a Unasul, estabelece um sistema interconectado de concertação política, capaz de atuar junto às variáveis supracitadas.

Logo, se a influência externa condiciona as variáveis correspondentes à estabilidade, a autonomia da região é pré-condição para a regularidade nas relações entre as nações sul-americanas. A busca por autonomia sem confrontação demonstra pragmatismo na política externa brasileira, até mesmo porque a lógica de poder leva a crer que mudanças bruscas na ordem vigente acarretam conseqüências imediatas. Um desequilíbrio de forças repentino poderia desencadear reações contrárias às iniciativas, seja de forma politizada, através de parcerias bilaterais ou, então, da securitização de questões – inclusive através da utilização da

---

<sup>74</sup> Apesar da nova agenda de segurança conter temas semelhantes aos países, questões de defesa e segurança tem sido tratadas muito antes a nível bilateral do que multilateral.

<sup>75</sup> A convocação de uma Assembléia Constituinte, prevista para 2007, desencadeou um conflito separatista entre os departamentos bolivianos que exigiam maior autonomia para a região de Santa Cruz, Pando, Beni e Tarija, a chamada Meia Lua boliviana. (SEBBEN, 2007).

“caixa preta” da inteligência<sup>76</sup> - ou o aumento no nível das respostas a questões já existentes, como uma maior militarização da região colombiana. Vale lembrar que a agenda militar clássica também está sempre presente e tem capacidade de produzir efeito imediato na consecução de objetivos. O fato de a América do Sul ser uma região pacífica não impede que essa lógica mude de acordo com determinada conjuntura<sup>77</sup>.

A evolução das estratégias brasileiras tem apontado para uma inserção internacional desmilitarizada. Historicamente um país pacífico, sob a proteção do “guarda-chuva” nuclear norte-americano, a estratégia do país passa pelos mecanismos da política e da concertação. Até mesmo porque não haveria respaldo das elites ou da população para uma política externa belicista (VIZENTINI, 2006). Logo, se a estratégia de integração brasileira tem na não confrontação um dos seus pilares, a retórica da construção de uma zona de paz e cooperação<sup>78</sup>, presente inclusive no tratado instituinte do Conselho de Defesa Sul-Americano<sup>79</sup>, traduz essa visão. Ora, se o objeto principal da integração é a autonomia em relação às potências, a diminuição das instabilidades internas vai deslegitimar a ingerência externa, enquanto a cooperação permite respostas coletivas às potências internacionais.

### **3.3 A Nova Agenda de Segurança**

A década de 1990 vai inverter a lógica de confrontação anteriormente prevista na América do Sul. A percepção das ameaças externas estava ligada à lógica territorial/militar, com o papel das forças armadas nas regiões de fronteira explicitando essa dinâmica e aumentando a tensão em torno de desavenças já existentes – Peru e Equador, e na busca por hegemonia sub-regional (Brasil e Argentina). Com o surgimento da nova agenda e a construção de medidas de confiança, principalmente no Cone Sul, essa lógica se altera.

Se as possibilidades de um conflito armado direto na região são pouco cogitadas em função do histórico pacífico<sup>80</sup>, questões diplomáticas, comerciais, atritos geopolíticos em

---

<sup>76</sup> Buzan et alli (1998) colocam que a securitização de uma questão pode ser tratada através de atividades de inteligência, pois quaisquer meios são possibilitados no processo. Esse processo ocorreria através da institucionalização da atividade de inteligência. No argumento em questão, a utilização da inteligência em relação a ingerência em assuntos internos dos Estados, principalmente no que tange ao apoio a oposições políticas e golpes de Estado poderiam ser consequência de uma tentativa de mudança brusca na ordem mundial.

<sup>77</sup> Nesse sentido, John Mearsheimer (2001) sinaliza para a inconsistência do argumento de que a probabilidade de haverem grandes guerras no mundo é muito reduzida em função da interdependência e do histórico de paz alcançado. O argumento do autor vai ao sentido de que a *Belle Epoque* européia não impossibilitou o surgimento de duas grandes guerras no século XX, quer dizer, mesmo cem anos sem grandes conflitos e com aumento nas relações interestatais não foram suficientes para impedir um conflito de alcance global.

<sup>78</sup> As declarações que dão origem a Unasul fazem repetidas referências à expressão. O tratado instituinte da Unasul fala em uma cultura de paz.

<sup>79</sup> Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe3.asp?ID\\_RELEASE=6132](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=6132)>.

<sup>80</sup> O histórico da região de fato não mostra uma perspectiva a curto prazo nesse sentido. O último conflito armado entre estados da região foi entre Peru e Equador em 1995, durante a já referida Guerra da Cenepa. Se

relação à definição das fronteiras e conflitos ideológicos são questões que empiricamente abalam a estabilidade regional. A projeção de poder norte-americana influi diretamente nessas questões. Essa projeção, entretanto, não tem tomado forma de embate direto. Cabe recordar que das 39 ocasiões em que os Estados Unidos usaram suas Forças Armadas no Continente Latino-Americano durante o século XX, em 38 oportunidades o fizeram na Baía do Caribe e apenas uma vez na América do Sul<sup>81</sup> (TOKATLIAN, 2002). Logo, a nova agenda de segurança prevalece nas relações do subcontinente.

Os atuais temas que dizem respeito à agenda internacional de segurança partem de dimensões novas e mais complexas na ordem internacional. O fim do conflito bipolar e a nova configuração internacional significaram o incremento da visibilidade de novos objetos, os quais vão desde o terrorismo até o meio-ambiente. Isso não quer dizer, entretanto, que essas questões sejam fruto exclusivo desta época. Problemas como a proliferação de armas de destruição em massa existem há muito mais tempo, assim como a existência de atos terroristas ligados aos mais variados movimentos políticos<sup>82</sup>.

A percepção atual com relação aos aspectos de ameaça à segurança possui caráter multidimensional. Além das ameaças do terrorismo e das armas de destruição em massa, também o crime organizado, as drogas, a corrupção, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas são novos temas que causam preocupação no pós-Guerra Fria. Ademais, a pobreza extrema e a exclusão social são igualmente fatores que afetam a estabilidade e têm sido colocados como objetos de segurança, por abalarem a coesão social e vulnerarem a segurança dos países. A falta de territorialidade específica associada à transnacionalidade das ameaças leva os Estados a assumir a necessidade de cooperação para a resolução de questões multidimensionais.

No que tange à agenda de segurança para a América do Sul, a multidimensionalidade implicou a não-fixação de um plano cooperativo e a falta de unidade de idéias e de ações entre os países do continente (PAGLIARI, 2009, SENHORAS, 2009). Para Pagliari (2009), a heterogeneidade de problemas e ameaças para os países resulta em uma nova forma de realçar a supremacia norte-americana no continente, isso porque diferentes países priorizam estratégias, mecanismos institucionais e temas de segurança diversos e as principais estratégias e respostas são lideradas pelos Estados Unidos.

---

considerarmos que o conflito de Beagle não chegou a envolver combate militar direto, a guerra entre os dois países foi a única entre dois estados sul-americanos de toda a segunda metade do século XX. Mesmo assim, essa foi uma guerra de pequenas proporções, tendo durado um pouco mais de um mês.

<sup>81</sup> Em 1986, na Bolívia, quando da Operação Blast Furnace.

<sup>82</sup> O número de acidentes terroristas segundo estatísticas do departamento de Estado norte-americano caiu de uma média anual de 536, de 1981 até 1990 para 417 de 1990 até 2001 (AYERBE, 2002). A diferença entre os períodos é a gravidade do atentado de 11/09 e a nova dinâmica das relações internacionais.

Assim, o Estado norte-americano atua como um dos principais definidores da agenda securitária na América do Sul, o que fica particularmente claro na questão colombiana. Por meio do Plano Colômbia, a atuação dos EUA nesse país buscou inserir o combate ao narcotráfico<sup>83</sup> e ao terrorismo como os principais problemas de segurança para o continente, vinculando-os através do conceito de narcoterrorismo. Este plano é um exemplo considerável de ação que visa transformar a agenda norte-americana em agenda multilateral das Américas.

A incursão das forças colombianas em território equatoriano<sup>84</sup>, em março de 2008, também respalda o argumento. A posterior tentativa de vinculação das Farc aos presidentes da Venezuela, Equador e Nicarágua, com acusações inclusive de que a guerrilha tentara comprar urânio junto a esses países para fabricar uma “bomba nuclear suja” (CEPIK, 2008, p.9) buscam justificar as ações. Há de se ressaltar, também, a posição dos representantes norte-americanos nos debates que se seguem na OEA. Na tentativa de explicar a invasão, eles invocam os acordos multilaterais de combate ao terrorismo, não acrescentando, contudo, que a soberania é um princípio cogente nas relações internacionais (SUAREZ, 2008).

A projeção de poder estadunidense tem trazido inúmeras implicações para a agenda de segurança do hemisfério, onde a falta de coordenação para um entendimento comum acerca das questões de segurança serviram para a negociação de acordos bilaterais em detrimento da multilateralidade. O que ocorre, portanto, é que a multidimensionalidade da agenda não se traduz em atuação conjunta dos países frente às ameaças, mas sim na consolidação da hegemonia norte-americana na região (PAGLIARI, 2009). Por fim, cabe ressaltar que, a parte da nova agenda, questões como Direitos Humanos, democracia e floresta Amazônica, apesar de terem sido tratadas de forma politizada e utilizadas como forma de pressão política, possuem potencial de securitização.

### **3.4 O Surgimento do Conselho de Defesa Sul-Americano**

Nesse cenário, a proposta brasileira de um conselho de defesa começa a ganhar forma a partir de 2007 e, principalmente, após a incursão colombiana em território equatoriano. O Conselho de Defesa Sul-Americano apresenta três aspectos relevantes. Em primeiro lugar, a existência da agenda multidimensional supracitada e da oportunidade de ação conjunta, até

---

<sup>83</sup> A questão do narcotráfico remete às décadas de 1970 e 1980. Na primeira houve a criação da ainda atuante *Drug Enforcement Administration* (DEA) em 1973, sob a administração Nixon. Posteriormente, em 1986, é aprovada a lei de certificação, que requer a identificação anual dos países responsáveis pelo tráfico de drogas. Os países que forem considerados poucos cooperativos no combate às drogas sofrem cortes na assistência econômica norte-americana e a oposição dos EUA em relação à obtenção de empréstimos multilaterais no mercado financeiro. Nos anos 90 as maiores pressões recaem sobre o Peru, Bolívia, Paraguai, Colômbia e México (AYERBE, 2002).

<sup>84</sup> É importante ressaltar o papel do Grupo do Rio na resolução da questão envolvendo a região. A parte da OEA, o organismo teve predominância em se chegar a um consenso sobre a questão.

mesmo como forma de se consolidarem medidas de construção de confiança na América do Sul. Em segundo lugar, a definição exógena da agenda sul-americana acaba por dificultar a multilateralidade em termos securitários, sendo que a concertação subcontinental se reserva a acordos bilaterais. Por fim, a subjetividade da construção de conceitos de segurança no plano internacional, principalmente após o advento dos atentados de 11/09.

Diante dessa perspectiva, há a vontade brasileira pela implantação do sistema a partir do entendimento de que a existência de um CDS poderia evitar situações como o atrito de 2008 entre Colômbia e Equador, que culminou com o rompimento de relações entre os dois países<sup>85</sup>. Retomando a questão andina, Tokatlian (2002, p. 137) aponta para um “*mutismo preocupante*” da região em relação ao surgimento do Plano Colômbia e coloca que se existisse um organismo coletivo de combate as ameaças na região, a projeção norte-americana teria sido contida. Diante dessa percepção a proposta brasileira avança. Apesar das negativas iniciais da Colômbia, é estabelecido um grupo técnico para avaliar a viabilidade do projeto e a diplomacia brasileira acaba por convencer o governo de Álvaro Uribe. O CDS nasce em 16 de dezembro de 2008.

São estabelecidos os princípios e objetivos que regem a organização, coincidindo com princípios historicamente declarados pelo Brasil em suas relações internacionais, como a não-intervenção e autodeterminação dos povos<sup>86</sup>. Entre os objetivos principais estão a construção de uma zona de paz, conjuntamente com a criação de uma identidade coletiva em matéria de defesa aliada a construção de medidas de confiança. A identificação conjunta de ameaças é a tentativa de adaptação a nova agenda, aproveitando-se do elementos comuns para incentivar o processo de integração. Há de se destacar também a articulação conjunta em fóruns e ações militares coletivas, além da cooperação no âmbito de defesa. Ainda na esteira de uma América do Sul estável, é previsto o controle civil sobre as Forças Armadas.

Na primeira reunião do organismo é estabelecido um plano de ação para 2009 e 2010<sup>87</sup> em Santiago, no Chile, onde são definidos quatro eixos, fortalecendo os objetivos propostos na carta instituinte, a saber: políticas de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria tecnológica da defesa; formação e capacitação. O primeiro eixo engloba a formação de uma identidade sul-americana e a construção de medidas de confiança para a conformação de uma zona de paz, a mais ambiciosa meta. Ante esse objetivo, a

---

<sup>85</sup> Colômbia diz que ficará fora de Conselho de Defesa Sul-americano. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u404366.shtml>>. Último acesso: 20/11/09.

<sup>86</sup> Há ainda o rechaço à “*presença ou ação de grupos armados à margem da lei, que exerçam ou propiciem a violência qualquer que seja sua origem*”, em uma clara demanda colombiana.

<sup>87</sup> Disponível em : <<http://www.seguridadregional-fes.org/cgi-bin/showdocspor.asp?ISBN=4676>>. Último acesso: 20/11/09.

formação do Conselho de Defesa Sul-Americano ocorre sob a perspectiva da nova agenda de segurança. Aplicando a formação de uma zona de paz, projeto brasileiro, aos complexos regionais de segurança, tem-se um CRS estabilizado pela manutenção de relacionamentos livres de animosidades. Segundo Senhoras:

Como as identidades compartilhadas em uma região podem ser positivas ou negativas em função das diferentes características de contato entre os países, elas se enquadram entre padrões de relacionamento de conflito, coexistência ou cooperação que dão origem a diferentes classificações para os complexos de segurança. (SENHORAS, 2009, p.16).

O compartilhamento positivo dessas identidades é marcado pela construção de comunidades de segurança. Essas comunidades, segundo Buzan e Wæver (2003), são unidades que atingem um padrão de interdependência securitária no qual os atores não têm a expectativa do uso da força em suas relações políticas. Karl Deutsch as define como comunidades de segurança pluralísticas, sendo as sociedades de Estados nos quais existe a garantia real de que os membros não combaterão fisicamente uns contra os outros, mas resolverão as disputas por meios pacíficos (DOUGHERTY & PFALTZGRAFF, 2003).

Senhoras (2009) utiliza-se dos dois conceitos, baseados na classificação proposta por Kolodziej, para ampliar a discussão. Para o autor, a comunidade de segurança seria um passo além da proposta de Deutsch, no qual as partes compartilhariam atitudes, com a adoção de um regime coletivo. O quadro abaixo caracteriza a diferenciação proposta.

SEGURANÇA COOPERATIVA		
<i>Comunidade de Segurança</i>	Os países compartilham valores fundamentais e adaptam seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico	Conselho de Defesa Sul-Americano
SEGURANÇA COLETIVA		
<i>Comunidade Pluralística de Segurança</i>	Grupo de países empenhados em estabelecer relações pacíficas entre si, embora não compartilhem necessariamente os mesmos regimes políticos ou valores.	OEA, TIAR
<i>Concerto de Países</i>	Grupo de países que se relacionam por meio de um flexível equilíbrio de poder sem haver a centralização de esferas de influência por grandes países.	Zona de Paz Sul-Americana

FONTE: *Senhoras (2009)*

Assim, aceitando a classificação e tendo em vista os objetivos propostos no tratado instituinte, é factível colocar o Conselho de Defesa como uma tentativa de estabelecimento de um mecanismo de segurança cooperativa, ainda que a efetividade prática esteja sendo colocada a prova. O fato é que, diferentemente do que se cogitava, o CDS não é um órgão militar, como a OTAN, mas sim um fórum político para intercâmbio em matéria de defesa que busca a formação de uma identidade comum.

Em relação ao CDS no contexto da nova agenda de segurança, podemos destacar um detalhe relevante. Enquanto há a dificuldade de se estabelecer um conceito uniforme de segurança a nível hemisférico (JÁCOME, 2009, PAGLIARI, 2009), mesmo com as definições que vem sendo atingidas nas Conferências de Ministros de Defesa das Américas<sup>88</sup>, o CDS tem na identificação coletiva dos riscos e ameaças uma de suas bases. O próprio plano de ação do organismo indica para a necessidade de se “*Identificar los factores de riesgo y amenazas*” e a busca por uma “*definición de enfoques conceptuales*”<sup>89</sup>. Quer dizer, há um ponto de contato significativo entre as nações sul-americanas que deve ser explorado.

Não obstante, o desenvolvimento de formação e capacitação militar, treinamento entre as Forças Armadas e compartilhamento de experiências e apoio a ações humanitárias em nível de Nações Unidas elevam as forças armadas dos países, possibilitando maior projeção externa da América do Sul enquanto bloco. É relevante ainda ressaltar que a instituição do CDS ocorre dentro do próprio sistema de segurança coletiva hemisférico, mas possui um enfoque diferente, mostrando maior autonomia e, possivelmente, funcionalidade, se os consensos previstos em sua carta forem atingidos. Assim, Senhoras (2009) afirma que

Diferentemente dos princípios de segurança coletiva adotados pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) sob influência da hegemonia estadunidense, basicamente reativos, a busca funcional de uma agenda de segurança cooperativa pode ser preventiva e se caracterizar por ter como principal objetivo a intenção de evitar os conflitos, caso haja a união dos países em torno de objetivos comuns para que os mesmos possam implementar medidas preventivas que inibam o potencial de agressão interna e invasão externa. (SENHORAS, 2009, p. 15 – 16 ).

Dessa forma, o CDS seria complementar a OEA<sup>90</sup> (JÁCOME, 2009), contudo com maior autonomia de ação por delimitar a participação a um número menor de países com interesses comuns. Apesar do caráter preventivo, nada impede que seja estabelecido um mecanismo de segurança coletiva próprio, buscando uma via alternativa que possa contrapor-se a OEA. Na própria reunião da Costa do Sauípe foi discutida a proposta de se expandir o CDS para a América Latina, formando uma “OEA sem os EUA”, ficando aberta e estimulada a alternativa na própria carta da organização, como um dos seus objetivos específicos.

---

<sup>88</sup> O conceito de segurança vem evoluindo no contexto das conferências, o alcance multidimensional, incluindo as ameaças tradicionais e as novas ameaças é um dos temas correntes, inclusive nas declarações, de Manaus (2000) e do México (2003). Entretanto, a subjetividade desse conceito, aliado a pressões externas tem definindo de forma exógena a agenda sul-americana. As declarações estão disponíveis em: <[www.oas.org](http://www.oas.org)> Último acesso em: 12/11/09.

<sup>89</sup> Disponível em : <<http://www.seguridadregional-fes.org/cgi-bin/showdocspor.asp?ISBN=4676>>. Último acesso: 20/11/09.

<sup>90</sup> Mackenzie (2009) aponta para uma divisão de forças no próprio seio da OEA, após a eleição de Insulza. Essa divisão, observe-se, corrobora com a pouca funcionalidade do sistema de segurança coletivo hemisférico atual, o que é uma das causas do surgimento do CDS.

Assim, não se trata de estabelecer um sistema que coloque o regime hemisférico de lado, mas um sistema paralelo capaz de estabelecer um costume de solução de controvérsias interno, com capacidade de atuar conjuntamente com a OEA em determinadas situações. O surgimento da Unasul e do CDS, como o próprio tratado instituinte versa, busca a autonomia da região, trabalhando em conjunto com os órgãos já existentes. Além disso, a previsão de atuação conjunta em fóruns multilaterais visa a favorecer a região em termos hemisféricos. Assim, antes de excluir o sistema hemisférico, haveria, isso sim, maior coordenação de interesses por parte da região na atuação continental.

Sob o reflexo da Unasul, o CDS também se apresenta como um órgão flexível, não prevendo vinculação. Nessa direção, o plano de ação para 2009 e 2010 apenas enfatiza os objetivos propostos anteriormente, não garantindo efetividade. Nesse sentido, Carlos Malamud (2009, online) percebe que *“no path has been spelled out for turning the principles and goals into tangible realities”*. Até mesmo porque o sistema consensual do CDS apresenta as mesmas carências do órgão ao qual está vinculado.

Há de se ressaltar que a posição colombiana de alinhamento com os Estados Unidos possibilitava apenas duas opções para o organismo, ou se excluía o governo Uribe, deixando uma via aberta para a projeção de poder norte-americana ou, então, com a inclusão de tal governo, se flexibilizaria o organismo, o que ocorre de fato. O próprio presidente colombiano declarou, antes de aceitar a inclusão no CDS, que a *“Colômbia tiene dificultades para participar. Creemos más em mecanismos como la OEA”*. (SERBIN, 2009, p. 238).

Jácome (2009) aponta para quatro desafios a serem enfrentados para o fortalecimento do CDS: a falta de consenso na definição das principais ameaças, o fato de que as doutrinas de segurança nacional são consideradas mais importantes do que a cooperação regional, o aumento dos gastos militares e uma possível corrida armamentista e o desacordo em relação ao posicionamento dos países frente aos Estados Unidos. Pois o objetivo do CDS é justamente superar essas adversidades para a formação do desenvolvimento comum.

O grande desafio do Conselho de Defesa é, na verdade, unir duas áreas que se opõe em termos de segurança. Enquanto o Mercosul se encontra mais perto da formação de um regime de segurança, a região andina beira uma formação conflitiva<sup>91</sup> (CEPIK, 2005). Logo, superar os condicionantes internos e externos na região andina é um dos objetos do CDS, o qual tem

---

<sup>91</sup> Segundo Buzan Buzan & Wæver um regime de segurança é um padrão de interdependência securitária onde há o medo da guerra e do uso da força, mas de forma contida por regras de conduta estabelecidas e a expectativa de que essas serão cumpridas. Já uma formação conflitiva corresponde ao padrão de interdependência securitária moldado pelo medo da guerra e expectativa do uso da violência nas relações entre os Estados. (BUZAN & WÆVER, 2003).

no Brasil o seu principal articulador, também por ser o ponto de contato entre dois sub-complexos.

As visitas do ministro Nelson Jobim aos países do bloco e a insistência como foi tratado o assunto, principalmente no convencimento à adesão da Colômbia, relevam a importância que a área de defesa vem tendo no país. O ministro fez questão de afirmar que as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas seriam recebidas “à bala”<sup>92</sup> se cruzassem a fronteira com o Brasil, no intuito de convencer o governo colombiano a aderir ao organismo.

### **3.5 O Interesse Brasileiro**

O esforço conjunto entre Itamaraty e o Ministério da Defesa possui dois objetivos primordiais. Em primeiro lugar, colocam-se as questões securitárias. O interesse do país no estabelecimento de uma zona de paz pode ser sintetizado na busca pela consolidação de uma doutrina comum que estimule a cooperação, integre as políticas de defesa e reduza as possibilidades de conflitos bilaterais. Essas medidas não são mais do que a construção de confiança. Por outro lado, o projeto de reformulação das forças armadas, dentro de uma nova visão estratégica, baseada no país enquanto potência regional e buscando uma melhor inserção internacional tem reflexos importantes no surgimento do CDS.

Aliado a perspectiva anterior, a tentativa de criação de padrões comuns de organização e engajamento das Forças Armadas da região também é uma tentativa de fomentar a indústria bélica, sobretudo a brasileira. O intercâmbio da indústria de defesa é uma das previsões do CDS através da coordenação de esforços das múltiplas Bases Industriais de Defesa<sup>93</sup> (BID) do subcontinente em torno de pesquisa e desenvolvimento de um sistemas de armas. Trata-se de diluir os custos de onerosos projetos e de se valer do mercado regional conjuntamente para manter a autonomia estratégica e o domínio tecnológico no âmbito da Unasul. Uma BID Sul-Americana supriria a crescente demanda de investimentos, reaparelhamento e atualização das Forças Armadas.

A partir dessa necessidade, o ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, vem manifestando a intenção de aumentar as interações entre as BIDs e conseqüentemente diminuir a dependência externa. Ele defende que os países da região deveriam fornecer materiais para as suas forças armadas, como túnica que o Brasil compra da China e que

---

<sup>92</sup> Jobim diz que integrantes das Farc serão recebidos "à bala" se invadirem território nacional. Folha de São Paulo: disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u390601.shtml>>. Último acesso: 10/11/09.

<sup>93</sup> BID, segundo a definição da Portaria Normativa 889/MD, é o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como as organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa.

poderiam ser adquiridas da indústria têxtil Argentina, ou então uma colaboração envolvendo Colômbia e Venezuela em relação aos blindados brasileiros (ROMILDO, 2009).

O Conselho de Defesa Sul-Americano acaba por se tornar uma plataforma para a exportação dos planos securitários do Brasil. As previsões de transparência em relação às capacidades militares, um sistema de informação sobre gastos do setor, evitando uma escalada armamentista em função do medo, e a criação de uma doutrina militar comum encontram respaldo na política brasileira.

Nesse sentido, a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 resume os interesses brasileiros na integração securitária:

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região. (ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, 2008, p. 14)

Com efeito, estabelecimento de uma identidade sul-americana dentro de uma zona de paz ocorreria em torno de riscos comuns. Assim, haveria a regionalização das ameaças brasileiras. Em regionalizando essas ameaças, o país cria uma espécie de sistema de segurança coletivo, pois o combate a elas também se dará no nível regional. Patrimônios transnacionais, como o Aquífero Guarani e a floresta Amazônica são mais facilmente assistidos regionalmente. Além disso, a formação de uma visão coletiva em termos de defesa possibilita maior autonomia e poder em fóruns multilaterais. A relevância do tema assenta-se no fato de o conceito de segurança estar passando por um momento de relativização. Participar da formação das regras internacionais é uma razão para cooperação.

Por fim, a participação conjunta em missões internacionais, principalmente a nível da ONU, favorece o projeto brasileiro de inserção internacional. A América do Sul integrada em torno do Conselho de Defesa Sul-Americano, proposto e influenciado pelo Brasil, conjuntamente com forças da Unasul em missões de paz, seria mais um elemento na árdua luta do país pela reforma do organismo

Todos esses objetivos, oriundos da própria carta do CDS, ocorrem sobre uma nova percepção estratégica de país, defesa e segurança nacional, e integração regional brasileira. Os documentos ligados a defesa de 1996, 2005 e 2008 demonstram isso. A integração passa a ser prioridade da política externa brasileira e a defesa e segurança passam a ser meios e fins. Como coloca Moreira (2008, p.4):

Se percibe, por consiguiente, que el fomento y los movimientos hechos en el área de defensa están asociados a una tendencia más general del gobierno y de su política externa, de estrechar sus relaciones con América del Sur, en específico, enfocando su integración.

Hector Saint-Pierre (2009) clarifica que a Política de Defesa Nacional de 2005 passa a valorizar a confiança mútua entre os países, privilegiando resoluções pacíficas. Além disso, a dissuasão aparece como natureza estratégica do país, através da modernização das forças armadas. Ainda no PND de 2005, a integração securitária é tida como uma forma de alcançar autonomia através da aproximação das indústrias do setor. O próprio contexto regional é ressaltado também, sendo que o PND de 1996 não fazia essa mesma ressalva.

O PND de 2005 coloca, por fim, questões primordiais aos interesses brasileiros, principalmente em relação a recursos naturais. O conflito crescente por água potável, a disputa por áreas marítimas, fontes de energia e pelo domínio aeroespacial, além da questão amazônica são ressaltados (SAINT-PIERRE, 2009). A diversidade energética, somado aos recursos do continente americano trazem a tona a questão geopolítica. A Biodiversidade da floresta amazônica, o Aquífero Guarani e os recursos energéticos são fatores de cobiça internacional.

Finalmente, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa enfatiza os conceitos de projeção de poder, presença, flexibilidade, elasticidade e mobilidade em torno da questão da dissuasão. A Lei 11.631, da Mobilização Nacional, complementa a questão ao abrir um maior leque de opções para a política de defesa ao afirmar que a agressão ao país não necessariamente envolve a invasão do território.

Podemos então sintetizar os interesses brasileiros na integração securitária. A questão disuasória é primordial por três razões. Em primeiro lugar, a regionalização de ameaças na busca pela formação de uma identidade coletiva e construção de confiança, refletidos no CDS. A criação de segurança coletiva ao território e recursos brasileiros, advinda dos interesses comuns é outro fator chave. Por fim, o estabelecimento de uma comunidade de segurança possibilitaria ao Brasil evitar uma escalada nos gastos militares na região em função do medo, possibilitando manter seu *status quo*.

Em relação à região amazônica, o seu valor estratégico tem levantado temores ao país, dada a sua sub-ocupação populacional. O receio de uma conquista demográfica pelos vizinhos ou a securitização da região a nível global – a vitalidade da região para o planeta seria o pressuposto – pelas potências do sistema são ameaças à soberania brasileira. Vale ressaltar que o risco de internacionalização, sob o discurso de uma má gestão da Amazônia também é um dos elementos do processo de integração.

Sob esse prisma é criado, em 1979, o Tratado de Cooperação Amazônica, prevendo a integração física e o desenvolvimento da Amazônia continental. Regionalizando a solução do problema amazônico em torno dos signatários do tratado<sup>94</sup> se atinge duas metas. Em primeiro lugar, a possibilidade de ação conjunta para a proteção dos interesses das nações soberanas em seus respectivos territórios, através do levantamento de ameaças comuns incidentes sobre a região e a constatação do seu caráter transnacional. Em segundo lugar, a dispensa dos recursos militares pelos membros (VIZENTINI, 2006). Em 1995, o tratado se torna a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, institucionalizando a região, tornando-a patrimônio da América do Sul. A declaração de Cusco prevê a inclusão da OTCA no processo de integração regional.

A floresta amazônica, conjuntamente com a disponibilidade de recursos energéticos e água na América do Sul são as principais preocupações dos governos da região. As descobertas recentes de petróleo e gás em território brasileiro trouxeram o país para a geopolítica do petróleo. O aquífero Guarani, maior reserva de água doce do mundo, estende-se por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, sendo, dessa forma, patrimônio transnacional. Nesse mesmo sentido, a floresta amazônica compreende o território de nove países da região mais a Guiana Francesa. Dessa forma, o CDS se justifica enquanto aglutinador em torno das ameaças comuns e sob uma ótica de diluição de riscos. Ademais, a diversidade de recursos minerais espalhados pelos diversos territórios, aumenta a atratividade externa. Não por menos, o CDS apresenta já em seu tratado instituinte, como princípio basilar, o combate à defesa dos recursos naturais.

A questão energética, entretanto, é a de maior relevância. Durante o governo George W. Bush se estabelece uma política externa baseada na geopolítica do petróleo. As estimativas do déficit energético do país, com a previsão do aumento do consumo e diminuição da produção – que atenderia menos de 20% do consumo em 2020 (BANDEIRA, 2009) – aumentam a percepção da necessidade de ação externa da nação. O progressivo aumento de reservas petrolíferas no Brasil aliado às grandes quantidades de óleo na costa venezuelana torna a questão geopoliticamente estratégica. Não obstante, a própria ação americana na Colômbia apresenta traços de disputa energética (BANDEIRA, 2009). Seguindo nessa direção, a restauração da quarta frota norte-americana, na esteira do fortalecimento de uma nova agenda securitária, faria parte uma expansão militar norte-americana em torno da região (TOKATLIAN, 2009).

---

<sup>94</sup> Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

\* \* \*

O Brasil é o líder do processo de integração sul-americano. A capacidade de dialogar com todos os países do subcontinente e com a potência norte-americana possibilita isso. Essa liderança ao mesmo tempo em que visualiza ganhos, acarreta concessões. O entendimento político com os países aliados dos Estados Unidos, bem como a moderação do eixo bolivariano é um papel que vem sendo assumido pela chancelaria do país. A Unasul surge, então, enquanto fórum político, para possibilitar o entendimento de diferentes partes em uma América do Sul fragmentada. Ademais, uma vez que a estratégia brasileira de inserção internacional passa por adquirir o status de potência hegemônica internamente, a influência brasileira a fim de estabilizar a região também é um fator relevante no avanço da integração.

A atuação brasileira, ainda que prioritariamente bilateral, como nos acordos com a Colômbia em torno do narcotráfico – em relação a tríplice fronteira (Brasil-Colômbia-Peru) -, apresenta um tímido avanço, inclusive no papel de liderança que o país vem assumindo. O fim do acordo entre DEA e Bolívia, por exemplo, após a expulsão da entidade norte-americana pelo governo de Morales, vai ser sucedido pelo anúncio de uma aliança entre La Paz e Brasília no combate às drogas. Brockener (2008) corrobora com a idéia ao afirmar que “*La Paz's turn to Brasilia is a clear sign of Brazil's emergence as a regional political leader.*”

Entretanto, a capacidade de o Brasil arcar com os custos da liderança, também em questões securitárias, dificilmente seria suficiente em comparação com a ajuda norte-americana – vale lembrar que desde 2000 mais de sete bilhões foram investidos no combate ao narcotráfico na Colômbia (BETTEL & SEELKE, 2009), sem contar os gastos com demais programas de contenção a narcóticos, dos quais o próprio Brasil é beneficiário (SULLIVAN, 2009). Assim, a diluição desses custos através do arcabouço da Unasul é a opção da política externa brasileira.

Para assumir efetivamente um papel de liderança, o Brasil teria que ter a mesma atratividade que os Estados Unidos têm. Quer dizer, a liderança regional brasileira teria que poder arcar com os custos de estabelecer uma agenda sul-americana em comum que, diga-se, teria mais legitimidade do que a atual. A estratégia bilateral do país, com acordos em relação ao narcotráfico com Colômbia e Bolívia, os dois grandes focos da instabilidade andina, e entendimentos militares no Cone Sul, não são suficientes para conter a fragmentação sul-americana e o problema do narcotráfico, ao qual o país encontra-se intimamente ligado por estar relacionado com o crime organizado interno.

Por outro lado, enquanto a nova agenda é definida externamente, o CDS apresenta-se como uma solução para a falta de entendimentos comuns. Dentro da estratégia brasileira de não confrontação, a formação de uma doutrina comum seria a possibilidade de diluir os custos da defesa e segurança, pois regionalizaria questões transnacionais. Além disso, a América do Sul, enquanto zona de paz, deslegitimaria ações externas, quer dizer, a imposição da nova agenda de segurança ficaria contida. Assim, se os Estados cooperam através da existência de regras comuns, o CDS sinaliza com uma proposta de uma comunidade de segurança sul-americana, capaz de não apenas criar normas e condutas na América do Sul, como também participar na criação delas a nível hemisférico. A concertação visando à autonomia seria o objeto do CDS.

Por fim, os desafios do CDS são justamente seus objetivos: a superação dos fatores conjunturais de instabilidade, ligados à interpenetração da superpotência, a qual potencializa questões sul-americanas através de processos de securitização cuja legitimidade é contestável. Dentro da lógica de não enfrentamento, a formação de um sistema de solução de controvérsias repressivo e preventivo, através do sistema Unasul/CDS, mesmo que a sua atuação seja e coloque-se como complementar aos atuais sistemas de segurança coletiva hemisféricos, terá reflexos na correlação de forças no cenário interamericano. Até mesmo porque os mecanismos expostos pela Unasul possuem capacidade de articulação autônoma, o que ficou comprovado na situação boliviana de 2008, no qual a OEA não teve papel preponderante. Por essa razão, a projeção estadunidense sobre a região mantém uma continuidade, na tentativa de conter a polarização sul-americana em torno do Brasil, ao mesmo tempo em que o status norte-americano é contestado.

Considerando-se que as maiores interações securitárias ocorrem a nível local (BUZAN & WÆVER, 2003), o estabelecimento de uma América do Sul integrada acarretaria maior nível de estabilidade para a região. A diminuição do grau de penetração de potências aumentaria a estabilidade interna dos países, principalmente em relação às nações menos desenvolvidas e que dependem financeiramente de ajuda em alguns setores, como a Bolívia e o Peru em relação ao narcotráfico.

Finalmente, os interesses brasileiros, ao exportá-los para o CDS, são regionalizados. A questão estratégica de uma BID capaz de suprir a região e investir em tecnologia seria capaz de trazer autonomia e desenvolvimento para a América do Sul. Além disso, a proteção dos recursos regionais, através da regionalização de ameaças cria um sistema de segurança coletiva implícito, pois apela a transnacionalidade.

#### **4 OS DESAFIOS À UNASUL E AO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO**

Se há necessidade de concertação política, quer dizer, de entendimento entre as nações, é porque a América do Sul encontra-se fragmentada. Podemos analisar o desconcerto entre os países sul-americanos a partir dos três eixos que condicionam a ação dos Estados, aliados a variável interveniente, a projeção de poder norte-americana. O estabelecimento da Unasul e do CDS estão diretamente ligados a essa lógica. No que tange aos fatores endógenos, a atuação da Unasul encontra um dos seus principais objetos, a manutenção da paz e da ordem democráticas. A crise boliviana e o papel do órgão na estabilização do país demonstram isso.

Já as influências conjunturais estão relacionadas a dois aspectos principais, o surgimento do complexo regional sul-americano, com a definição das fronteiras, e as questões diretamente relacionadas com a nova agenda de segurança – sob a égide norte-americana -, para as quais o Conselho de Defesa Sul-Americano resulta em um mecanismo de solução de controvérsias políticas, ainda que prioritariamente sob um caráter preventivo. A construção de medidas de confiança, visando à conformação de uma zona de paz favorece a concertação pacífica entre países ao mesmo tempo em que dificulta a ingerência externa.

##### **4.1 Fatores Endógenos – A Crise Boliviana**

A estabilidade da relação entre os países é requisito para a própria integração. Nesse sentido, a manutenção da democracia e instituições estatais sul-americanos faz-se necessário para a perspectiva de continuidade das relações entre as nações. Para além da Colômbia, cujo conflito interno “transborda” aos vizinhos e tem implicações continentais, alguns países da região apresentam elevado potencial de instabilidade interna. Em especial, três Estados: Venezuela, Bolívia e Equador (GARCIA, 2008).

Os três países apresentam questões sociais semelhantes. O surgimento de novos atores sociais e novas elites gera tensões entre as forças tradicionais, antigos detentores do poder. A dificuldade está em encontrar-se uma equação capaz de assentar interesses diversos, acomodando novos e velhos atores. Não é por acaso que nesses três países surgem assembleias constituintes, como uma forma de reinstitucionalização, criação de novas responsabilidades e competências (GARCIA, 2008).

O papel e objetivo da Unasul, nesse contexto, estão em colaborar com a manutenção da ordem democrática para que se garanta a estabilidade e autonomia necessária a esses países. A emersão de setores antes marginalizados em sociedades sul-americanas deve-se fazer através dos meios legais, bem como qualquer tipo de reação a esse processo. A autodeterminação dos povos, tanto argüida pelo Brasil, levanta-se para evitar a ingerência externa nessas regiões.

Assim sendo, o caso boliviano merece especial atenção por se tratar do primeiro caso de ação do organismo no cenário internacional. Face à escalada da violência na Bolívia, Michelle Bachelet – presidente *pro tempore* da Unasul – convocaria com urgência uma reunião a ocorrer em Santiago do Chile em setembro de 2008. A Cúpula de Santiago, apesar de previsões em contrário, teria grande repercussão no cenário sul-americano.

Convém lembrar que as divergências políticas, institucionais e étnicas bolivianas se arrastavam desde a eleição de Evo Morales, com a intensificação, em dezembro de 2007, quando a Assembléia Constituinte aprova o texto de uma nova Constituição durante sessão especial, com pouca participação da oposição. O novo texto aprovado concedia poderes aos grupos indígenas do país, que representam a grande maioria de sua população. O resultado desagradava, sobretudo, as elites ligadas à exploração energética. Os termos da nova constituição, com propostas para limitar a posse de terras e promover reforma agrária, entravam em conflito direto com os interesses dos departamentos de Tarija, Chuquisaca, Santa Cruz, Beni e Pando, que conformam a “*media-luna*” (BANDEIRA, 2009). Iniciava-se, então, um movimento separatista.

Neste cenário altamente conturbado, especialmente após o massacre de Pando<sup>95</sup>, uma forte pressão recairia sobre os líderes latino-americanos, comprometidos com o processo de integração. Conquanto os membros da Unasul fossem unânimes na defesa do governo legitimamente eleito, duas posturas divergiam quanto a melhor maneira de solucionar a questão. De um lado, Evo Morales, Chávez, Correa e Kirchner, ao insistir na ingerência externa envolvendo Colômbia e Estados Unidos contra o governo boliviano<sup>96</sup>, asseveravam a necessidade de se adotar medidas intervencionistas, muito embora o princípio de não intervenção também estivesse consagrado no tratado constituinte da Unasul. Lula advogava a negociação entre as partes, e era apoiado por Bachelet e Uribe (MALAMUD, 2008).

Após um extensivo debate, a *realpolitik* brasileira sairia vitoriosa e os presidentes sul-americanos concordariam que a intervenção na Bolívia seria organizada a partir de duas condições, impostas pelo Brasil e aprovadas em Santiago (SERBIN, 2009). A perspectiva de que a intervenção ocorresse a partir da requisição do país, garantindo-se a soberania da nação é a primeira delas. Nesse ponto, as condições estabelecidas na intervenção iam ao encontro da institucionalidade democrática, promovendo o diálogo entre as partes que traria legitimidade a ação do organismo. Além disso, ficava estabelecido que não haveria referência ou

---

<sup>95</sup> Ataque de grupos anti-Morales que matou cerca de 20 camponeses que apoiavam o presidente boliviano.

<sup>96</sup> Bandeira sinaliza para o apoio norte-americano as regiões separatistas bolivianas em função da questão energética.

questionamento ao papel dos Estados Unidos na política interna boliviana. Esta última vai ser contrária à posição de Hugo Chávez, o qual tenta sem sucesso impulsionar uma condenação aos Estados Unidos logo que Bolívia e Venezuela retiram seus embaixadores de Washington e expulsam os embaixadores norte-americanos de seu território pelo aparente apoio dos Estados Unidos aos chefes da Meia Lua opostos ao governo de Morales (SERBIN, 2009).

O resultado de tal diretriz foi a “Declaração de Santiago” (ou Declaración de La Moneda), contendo os princípios supracitados. Seria criada uma comissão, coordenada pelo Chile, para acompanhar a mesa de diálogo conduzida pelo governo de Morales, bem como uma comissão que lhe desse apoio e assistência, com técnicos especializados em função das necessidades do Estado. Por fim, uma última comissão, com especialistas em direitos humanos, seria enviada imediatamente ao departamento de Pando para averiguar detalhes do massacre visando a evitar a impunidade. Encerrada a cúpula, os presidentes voltariam a se reunir em Nova Iorque, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, quando teriam a oportunidade de analisar as gestões do grupo regional na solução da crise boliviana, particularmente com relação ao andamento das negociações entre as partes envolvidas.

A Declaração, apesar de rechaçar qualquer intento de golpe civil ou ruptura da ordem institucional na Bolívia, não fazia nenhuma alusão a ingerências estrangeiras, também excluindo qualquer menção à participação da OEA, com o que se planejava deixar os Estados Unidos à margem de todo o processo (MALAMUD, 2008). A exclusão desta instância multilateral colocaria em dúvida o papel da organização nas relações interamericanas. O êxito da Cúpula da Unasul em promover a superação de seu primeiro desafio concreto seria ainda mais significativo para esse debate, pois abria com sucesso um fórum alternativo para a solução de controvérsias regionais, sem ter que recorrer às vias tradicionalmente empregadas, passando por Washington.

A intervenção da Unasul na crise boliviana confirma a crescente autonomia dos países sul-americanos na resolução de seus conflitos, o que já ocorrera na resolução do caso da incursão colombiana em território equatoriano através do Grupo do Rio. Ambos os episódios reafirmam a capacidade da região abordar crises através de seus próprios mecanismos. Para Serbin (2009, p. 240) *“Esto señala con prístina claridad la muy limitada disposición de los países sudamericanos a involucrar a un organismo como la OEA, en el que Estados Unidos juega un rol frecuentemente preponderante, en la resolución de sus conflictos”*

Em Santiago, os presidentes sul-americanos teriam comprovado a capacidade da organização em enfrentar situações complexas como a da Bolívia, o que leva Carlos Malamud a concluir *“que Unasur es un excelente foro para la concertación regional, para la discusión*

*de los problemas de la región*”; acrescentando, por outro lado, que “*de momento, no lo es en tanto estructura organizativa que impulse de forma clara y decidida la integración regional [...] con Unasur se habrá dado un paso más en el camino de la integración, pero sólo un paso modesto que podría ser seguido de nuevos pasos hacia atrás.*” (MALAMUD, 2008, p. 9).

#### **4.2 Fatores Conjunturais – As Fronteiras e Corrida Armamentista**

A América do Sul é considerada um subcontinente pacífico, em função do baixo número de guerras em sua história. Essa avaliação é feita, contudo, em relação a questões internacionais, pois internamente os países da região possuem elevadas taxas de violência, possuindo, por exemplo, um dos maiores índices de assassinatos por região, perdendo apenas para o sudoeste da África e o Caribe segundo relatório da ONU e do Banco Mundial de 2007 (MEDEIROS, 2009).

Nesse contexto, as preocupações com a nova agenda de segurança em detrimento ao tradicional militarismo se fazem corrente. À parte da Guerra do Chaco de 1932 e de dois conflitos na região do Alto Cenepa entre Peru e Equador, não houveram alterações de maior expressão no século XX – e mesmo essas têm alcance limitado. Assim, a maioria das divergências bilaterais da região remete a formação do complexo sul-americano, o qual tem origem na descolonização e formação das fronteiras. O anexo 9.0 traz um quadro dos principais conflitos que refletem parte da dinâmica do relacionamento atual de alguns países sul-americanos. As animosidades que se encontram em aberto influenciam questões regionais, como a intrincada questão colombiana que tem em disputas fronteiriças um agravante.

A estabilidade das relações entre os países sul-americanos é requisito lógico para a construção de confiança, pressuposto para a integração. Em termos bilaterais, destacam-se algumas contendas que ainda atuam na dinâmica da região. Em primeiro lugar, a questão da saída para o mar boliviana. Desde 1925, a política externa do país tem voltado grande parcela de suas atenções para a questão, concedendo a sua demanda de reintegração marítima um tratamento sistemático e institucionalizado, sob a posição de denúncia internacional. O país mostra-se inflexível ao requisitar uma saída para o mar que seja soberana, enquanto o Chile prega o respeito à intangibilidade dos tratados, visando a neutralizar as intenções revisionistas não só bolivianas, mas também peruanas, quanto à legitimidade de sua posse sobre os territórios conquistados em fins do século XIX (SALAS, 2008).

Contudo, o entendimento chileno de que uma solução bilateral entre os dois países é viável não agrada ao Peru que demanda um “vínculo de soberania” com o Porto de Arica

(SALAS, 2008) e propôs levar o debate a Unasul<sup>97</sup> para a busca de uma solução conjunta<sup>98</sup>. Há nesse ato o entendimento peruano de que a cooperação é justificada enquanto recurso de poder, pois atuando a nível de Unasul o país teria respaldo em suas demandas.

Outro conflito fronteiriço ainda sem solução envolve Chile e Peru. O governo chileno afirma que os tratados de 1952 e 1954 estabeleceram a fronteira marítima entre os países. O Peru, por seu turno, alega se tratarem de convênios pesqueiros, sem validade fronteiriça. Essa controvérsia também remete à Guerra do Pacífico, a qual delimitou as fronteiras terrestres entre os dois países. A partir da segunda metade do século XX uma série de disputas em âmbito diplomático tem início, culminando no encaminhamento peruano da controvérsia a Corte de Haia em 2007, permanecendo sem solução.

A Venezuela, por sua vez, apresenta controvérsias significativas em relação aos seus vizinhos. Apesar do acordo de 1941, definindo as fronteiras terrestres e a navegação dos rios em comum entre Colômbia e Venezuela, o fato de o tratado de 1941 não abordar as delimitações das águas territoriais e submarinas que corresponderiam a cada uma das partes, em particular sobre a península de Guajira e o Golfo da Venezuela, gera tensões e, em 1987, beira um conflito bélico<sup>99</sup>. O principal ponto em disputa se refere à grande quantidade de petróleo e gás natural encontrada nas águas em disputa.

Já a pendência envolvendo a Guiana e a Venezuela remete a independência da ex-colônia inglesa. Contestando suas fronteiras desde o Laudo de Paris de 1899, a Venezuela chega a apresentar ao seu congresso um novo mapa da região na década de 1960, incluindo as áreas em disputa, mas a tutela inglesa impede que a região seja incorporada. Após décadas de congelamento, os movimentos nacionalistas pró-Essequibo continuariam ativos e seriam eles a se mobilizar em 2000, quando os EUA cogitam instalar uma base de lançamento de foguetes na região (SILVA, 2006).

Apesar da persistência de alguns imbróglios fronteiriços, outros têm sido resolvidos e tendem a contribuir na proposta de estabelecimento de uma zona de paz. Além da questão entre Peru e Equador que atinge um nível de estabilidade após o conflito armado de 1995 e da perspectiva de a Bolívia chegar a um acordo com o Chile, há o caso de Paraguai e Bolívia que fixaram um tratado, em abril de 2009, sobre suas fronteiras em aberto desde a Guerra do

---

<sup>97</sup> Peru quer levar negociações "secretas" entre Chile e Bolívia à Unasul. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u615063.shtml>>. Último acesso: 10/11/09.

<sup>98</sup> O Peru considera possuir esse "vínculo de soberania" sobre o porto de Arica, em conformidade com o Protocolo Complementar de 1929, e, portanto, não reconhece o direito do Chile em agir unilateralmente, ao ceder todo ou parte deste território a um outro Estado. O posicionamento deste país, como terceira parte interessada, introduziria, assim, novas problemáticas ao processo de negociação

<sup>99</sup> O auge das tensões entre ambos ocorreria em 1987 com o ingresso da corveta colombiana Caldas em águas consideradas venezuelanas e que a Colômbia julga estar em disputa.

Chaco<sup>100</sup>. Por outro lado, questões remanescentes e rivalidades históricas ainda participam das relações internacionais sul-americanas.

Por fim, há de se destacar a questão dos gastos militares. A despeito das acusações de existir uma corrida armamentista na região, o anexo 10 mostra que os gastos totais na América do Sul, apesar de terem crescido 50% nos últimos dez anos, representam menos de 3% dos gastos mundiais com armas. Essa análise mostra que, ao invés de haver uma guinada ao militarismo, há, sim, uma retomada de investimentos congelados desde o final das ditaduras militares.

Além disso, é sabido que a disputa por poder no sistema internacional está ainda muito relacionada a questões militares. A capacidade de persuasão durante a Guerra-Fria esteve associada a armamentos nucleares, dominados por poucas nações. Mesmo que haja uma ampliação da agenda securitária após a Guerra-Fria, o desenvolvimento militar ainda é o fator de maior peso na projeção de poder no cenário internacional, pois a pressão que um país pode exercer está relacionada à posição que ele ocupa no contexto internacional. Dessa forma, os investimentos brasileiros e sul-americanos, a despeito das acusações da existência de uma corrida armamentista na região são, muito antes, insuficientes, pois a situação das Forças Armadas nos países sul-americanos estão muito abaixo da perspectiva de relevância que busca a região, até mesmo em função do surgimento de novas armas estratégicas<sup>101</sup>.

Com efeito, a América do Sul possui três países cujo investimento bélico é mais significativo: a Colômbia, a Venezuela e o Chile. Em primeiro lugar, a aliança entre Colômbia e Estados Unidos faz do governo Uribe um dos mais bem preparado da América do Sul. A parceria pode ser colocada em números e assim o faz Moniz Bandeira (2009):

Com população de 44 milhões de habitantes, a Colômbia possui um contingente militar de cerca de 208.600 efetivos, enquanto o Brasil, com 8,5 milhões de quilômetros quadrados e mais de 190 milhões de habitantes, tem um contingente de somente 287.870, e a Argentina, com 40 milhões de habitantes e um território de 2,7 milhões de quilômetros quadrados, tem um efetivo de apenas 71.655. A Colômbia, com um PIB de \$320.4 bilhões, destina 3,8% aos gastos militares, enquanto o Brasil, cujo PIB é de \$1.838 trilhões [...] apenas um 1,5%.

Por outro lado, a Venezuela vê-se ameaçada pela Colômbia e a presença militar dos Estados Unidos na região potencializa a questão. Não obstante, há a tentativa de liderança na

---

<sup>100</sup> Paraguai e Bolívia fixam fronteira, 74 anos após guerra. Disponível em: <[Http://Www.Estadao.Com.Br/Noticias/Internacional,Paraguai-E-Bolivia-Fixam-Fronteira-74-Anos-Apos-Guerra,361327,0.Htm](http://Www.Estadao.Com.Br/Noticias/Internacional,Paraguai-E-Bolivia-Fixam-Fronteira-74-Anos-Apos-Guerra,361327,0.Htm)>

<sup>101</sup> Sobre o assunto, Ávila, Cepik e Martins (2009) desenvolvem um debate sobre os efeitos de alcance estratégico das armas de energia direta no sistema internacional contemporâneo. Para mais informações ver *Armas Estratégicas e Poder no Sistema Internacional: O Advento das Armas de Energia Direta e seu Impacto Potencial sobre a Guerra e a Distribuição Multipolar de Capacidades*.

no subcontinente e inserção internacional. Nesse contexto, o país busca em aliados como o Irã e a Rússia, não apenas o reaparelhamento militar, mas também projeção na América do Sul. Com efeito, a alternativa de Caracas na crise boliviana era o envio de tropas para garantir a estabilidade do governo de Evo Morales. Dessa forma, segundo o SIPRI<sup>102</sup>, o país aumenta em cerca de 50% seus gastos militares de 2003 a 2008.

Já o caso chileno apresenta-se a parte da crise andina. Com 10% da receita de commodities vinculadas a gastos militares por lei (THE ECONOMIST, 2009), o país não apenas aumenta sua projeção em relação aos vizinhos com os quais tem contendas, como também internacionalmente (VILLA, 2008), em um projeto de modernização que perpassa suas necessidades (CEPIK, 2008). Não por menos, o Peru engaja-se em uma campanha para o desarmamento da região, posteriormente apoiada pelo Equador<sup>103</sup>. A média da relação entre o PIB chileno e gastos militares na década atual fica em cerca de 3,5%<sup>104</sup>, muito superior a porcentagem venezuelana, por exemplo.

A parte desses três casos, os gastos militares dos países da região apresentam valores específicos muito aquém aos de outros blocos mundiais. Em recente relatório de gastos militares, divulgados pelo centro de Estudos Nova Maioria da Argentina, se divulgou que o Brasil seria o 12º país no mundo em investimento em defesa<sup>105</sup>. Uma análise completa da questão demonstra que desse total, cerca de 80% corresponde a gastos com pessoal, tanto ativos como inativos. Ora, dadas as características geopolíticas do país, o investimento de apenas 1,7% do PIB em defesa do qual apenas 20% em gastos efetivos é muito aquém das necessidades do país e, mais do que isso, das aspirações do país em termos geopolíticos.

Logo, os investimentos em armamentos dificilmente se enquadram como uma corrida armamentista. À exceção de Chile, Venezuela e Colômbia os gastos encontram-se dentro de uma continuidade e ocorrem em função de fatores pontuais. Mesmo esses países apresentam valores absolutos aceitáveis, frente a gastos de outras regiões do globo. Outrossim, uma grande parcela dos gastos declarados ocorrem em função do pagamento de pessoal. Segundo Villas (2008), apenas 2,95% dos gastos militares de 2003 a 2007 foram com armamentos. Vale ressaltar que o crescimento econômico da região na última década também deve ser notado como causa do aumento absoluto dos gastos.

---

<sup>102</sup> Stockholm International Peace Research Institute.

<sup>103</sup> Peru anuncia campanha contra armamentismo na América do Sul. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u640307.shtml>>. Último acesso: 11/11/09.

<sup>104</sup> Dados encontrados em SIPRI.

<sup>105</sup> Brasil é o 12º país do mundo que mais investe em defesa. Estadão. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,brasil-e-o-12-pais-do-mundo-que-mais-investe-em-defesa,340717,0.htm>>. Último acesso: 12/11/09.

Assim, a importância do CDS para a região paira na transparência militar, evitando que a questão militar seja securitizada, voltando-se a ter uma formação conflitiva no cone sul ou agravando-se a questão andina. A transparência nos gastos impede que surja uma corrida armamentista a partir de interpretações errôneas ao mesmo tempo em que uma comunidade de segurança permitiria que não se investisse em defesa em função dos vizinhos.

### **4.3 A Interpenetração Norte-Americana nos Termos da Nova Agenda de Segurança**

Por fim, o papel da influência norte-americana através da projeção de poder deve ser avaliado. Dos desafios à formação de uma comunidade de segurança através do advento do CDS, as questões conjunturais com a influência direta da superpotência mostram-se as mais complexas. A interpenetração e a possibilidade de uma situação de *overlay* influem diretamente não apenas na estabilidade dos países da região, mas também nas possibilidades de integração. A América do Sul, através do seu histórico considerado pacífico, busca pelo CDS contrapor-se a ingerência externa. Nesse sentido, Mares (apud BUZAN & WÆVER, 2003, p. 317) sarcasticamente chama a situação da América Latina de “[...] *a division of labor: the Latin Americans uphold the principle of non-intervention while the United States does the intervening*”.

A securitização do terrorismo é uma das formas mais relevantes da projeção de poder norte-americano na América do Sul, bem como em outras regiões do mundo. O advento do 11 de setembro vai colaborar para a retórica estadunidense a partir da infundável caça ao terror. A parte da questão colombiana, onde o conceito de terrorismo e narcotráfico é fundido em busca de maior legitimidade para o discurso securitizante, outra preocupação relevante é a questão da Tríplice Fronteira (Brasil-Argentina-Paraguai), considerada como zona de ilícitos transnacionais que se constituiria como um local de apoio e até mesmo de abrigo a células terroristas<sup>106</sup> de origem islâmica (SULLIVAN, 2009).

Ainda sobre o tema, a crescente presença de iranianos na América do Sul é apontada como potencial ameaça. O aumento da relação do país com Bolívia, Equador, Venezuela e Nicarágua, através da promessa de assistência e investimento nesses países é atrelada aos vínculos de Teerã com o Hezbollah (SULLIVAN, 2009). Segundo o *Annual Country Reports on Terrorism* do departamento de Estado norte-americano, a facilidade de entrada de

---

<sup>106</sup> A indicação pelos EUA da Tríplice Fronteira como um reduto de células terroristas e de contrabando de armas já havia sido externada após os atentados ocorridos no início da década de 90 na Argentina, sendo intensificada no pós-11 de setembro. Em março de 1992, o alvo foi a Embaixada de Israel em Buenos Aires, enquanto em julho de 1994 foi a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA). Esses ataques, que produziram dezenas de mortos e feridos, foram ligados à zona da Tríplice Fronteira, a qual possui uma importante comunidade de origem árabe (PAGLIARI, 2009), mais especificamente de origem libanesa se concentrando na Ciudad del Este, no Paraguai (LOGAN, 2008).

iranianos na Venezuela, com baixo controle de imigração corrobora com a questão (CRS SULLIVAN, 2009). Ora, o aumento da influência de países como Rússia, China e Irã na América do Sul certamente traz preocupação para os Estados Unidos que perdem espaço. Como aponta Cepik (2008) sobre a relação entre Teerã e Caracas, “*o Irã têm uma função mais econômica e diplomática do que militar*”, o que vale também para os demais países da América do Sul em relação a questões securitárias. Por fim, Peru, Venezuela, Bolívia e Colômbia são identificados como apresentando alta atividade terrorista, principalmente ligados aos grupos colombianos, mas também em relação a movimentos próprios, como a presença de duas células remanescentes do Sombrero Luminoso no Peru (SULLIVAN, 2009).

Assim, a expansão e subjetividade do conceito de terrorismo tem sido uma arma importante na busca pelos interesses estadunidenses. A pressão pela internalização dessa agenda, seguindo a classificação de grupos terroristas dos Estados Unidos visa a manter a projeção do país na região. Assim, ainda que a guerra ao terror tenha maior interatividade em outras partes do globo, o estabelecimento de uma zona de paz passa pela dessecuritização da questão.

Além da ótica da guerra ao terror há, também, a questão do tráfico de entorpecentes que, com a fusão do vínculo de produção a grupos enquadrados como terroristas por Washington, duplamente securitizam a questão. Os países diretamente envolvidos com a produção de narcóticos, como Colômbia, Bolívia, Peru e Venezuela sofrem diretamente a influência norte-americana. A questão é, de fato, um problema para a região. Contudo, o combate estadunidense vai além. Não por menos, Buzan e Weaver (2003) colocam que “*the strategy of the CIA and Pentagon deviates from that recommended by the Drug Enforcement Agency*”. Quer dizer, interesses estratégicos também estão em jogo.

A questão colombiana é o cerne das desavenças sobre o tema a partir do plano Colômbia. O apoio estadunidense e sua situação interna leva o país a uma ofensiva brusca contra as FARC. As invasões aos territórios da Venezuela (em 2004, por ocasião da captura de Rodrigo Granda) e Equador em 2008, quando da morte de Raúl Reyes, fragilizam as relações andinas. Ao mesmo tempo em que as guerrilhas colombianas aproveitam-se da floresta amazônica para refugiar-se, o governo de Álvaro Uribe vê na situação um pressuposto de perseguição para atingir seus interesses. Essas duas crises acabam por ser superadas diplomaticamente, nas duas ocasiões com a participação do Brasil. Entretanto, o avanço da Unasul, a criação do CDS e a intensificação da parceria de Colômbia e Estados Unidos causaria uma nova crise em agosto de 2009.

O fortalecimento da esquerda na região andina acaba afunilando as possibilidades de os Estados Unidos fecharem parcerias geoestratégicas bilaterais. Com a eleição de Fernando Lugo no Paraguai e o anunciado fim do entendimento militar<sup>107</sup> aliado a decisão equatoriana de não renovar o acordo para a utilização da base de Manta, as atenções norte-americanas ficam voltadas à Colômbia (BANDEIRA, 2009). Em meados de 2009, os governos dos Estados Unidos e Colômbia anunciam um acordo de cooperação militar<sup>108</sup> para auxiliar no combate às FARC. Entre os principais pontos do entendimento entre as duas nações estão a possibilidade de os Estados Unidos operarem em sete bases no território colombiano, com a presença máxima de 800 militares e 600 civis, além do investimento para a adaptação das bases a caças norte-americanos (JÁCOME, 2009).

O acordo gera mal-estar entre os vizinhos da Colômbia<sup>109</sup>. Não apenas o Brasil se sente ameaçado com a presença de tropas próximas a floresta amazônica, na esteira da reativação da quarta frota, mas também a Venezuela. Em primeiro lugar, o governo venezuelano experimentou da ingerência estadunidense em mais de uma ocasião, além do patrocínio sistemático a oposição. A instalação de bases capaz de monitorar o território venezuelano, e aproximar efetivos americanos de seu território não é de interesse do país. Ademais, ao mesmo tempo em que os motivos para as bases são o narcotráfico, os relatórios sobre o assunto apontam para a conivência de Caracas e a utilização do seu território pelas guerrilhas colombianas (SULLIVAN 2009). Aliado a isso há também o vínculo do país com o Irã. Quer dizer, não por menos o governo de Hugo Chávez é contrário ao acordo. Os demais vizinhos, sabendo da capacidade não apenas de ingerência, mas também de projeção militar para o resto do subcontinente (um caça C17 teria capacidade de alcance por metade do continente) igualmente reprovam o acordo.

O debate da questão é requisitado no âmbito da Unasul. Após o que foi considerado um primeiro sucesso do organismo enquanto solução de controvérsias no caso boliviano, a reunião de Quito, no equador, seria a ocasião para um consenso sobre o assunto. Entretanto, o rompimento das relações entre Colômbia e Equador foi utilizado por Álvaro Uribe para

---

<sup>107</sup> Estava prevista a utilização de uma base aérea, construída em 1983 e posteriormente ampliada, em Mariscal Estigarribia, no Paraguai, distante apenas 200 quilômetros da fronteira com a Bolívia e a Argentina, e 320 quilômetros do Brasil, muito perto da Tríplice Fronteira (BANDEIRA, 2009).

<sup>108</sup> Bandeira (2009) denuncia que o “*objetivo estratégico imediato dos Estados Unidos é armar e mover a Colômbia como [...] um pivot country [...] contrapondo-a à política de integração regional, empreendida pelo Brasil. Ela pode servir como contrapeso da Venezuela, para qualquer eventual contingência, i. e., de intervenção militar, mas sem usar suas próprias tropas e sim contingentes de um país sul-americano, no caso, a Colômbia, caso [...] Hugo Chávez ameace ainda mais seus interesses econômicos, e.g., suspendendo o fornecimento de petróleo [...] e desviando para a China toda a sua vasta produção*”.

<sup>109</sup> O Peru é exceção a este caso, apoiando abertamente as alianças colombianas com os Estados Unidos.

justificar a ausência na cúpula. Dessa forma, ficaria marcado para o dia 28 de agosto de 2009 uma reunião extraordinária da organização em Bariloche, na Argentina.

A posição da Venezuela, respaldada por Bolívia e Equador de que a declaração final da reunião deveria incluir a rejeição ao tratado não foi aprovada e o consenso acaba ocorrendo em torno da Declaração de Bariloche<sup>110</sup> que enfatiza os pressupostos do próprio CDS, ressaltando a necessidade do aumento dos esforços na luta contra o crime organizado e reafirmando que forças estrangeiras não podem ameaçar a soberania dos Estados. O documento também instrui o Conselho de Defesa Sul-Americano a analisar o texto “Estratégia Sul-Americana” do Comando de Mobilidade Aérea dos EUA, apresentado na reunião pelo presidente da Venezuela como uma estratégia norte-americana para a região, da qual fariam parte as bases na Colômbia. Por fim, instruir que o recém criado Conselho de Luta contra o narcotráfico avance no seu tratado instituinte e crie um plano de ação.

Posteriormente, em setembro do mesmo ano, ocorre uma reunião dos ministros das relações exteriores da Unasul para tratar da questão das bases militares. Mais uma vez não se alcançam resultados expressivos e a Colômbia ameaça retirar-se da Unasul<sup>111</sup>. Os desacordos entre as partes representam um forte revés não apenas para o CDS, mas para os próprios princípios da Unasul. Acerca deste tema, Gallego-Días faz a seguinte ressalva:

El problema no es tanto de seguridad como político, porque el acuerdo entre Bogota y Washington implica un cuadro muy distinto al que proponía Unasur, interesada en evitar alianzas extrarregionales. Incluso, deja casi sin contenido al Consejo Suramericano de Defensa, uno de los primeros éxitos de Unasur, (GALLEGO-DÍAS, 2009, p.1)

Com efeito, um fracasso nas negociações destes atritos pode ser visto não só como um duro golpe à Unasul, mas também como um revés para a política externa brasileira. Segundo Tokatlian (2009b, p.1):

El mensaje principal es para Brasil y no para Venezuela. Más allá de las coincidencias políticas y de negocios entre Brasilia y Washington, Estados Unidos buscará restringir al máximo la capacidad de Brasil en el terreno militar y buscará acrecentar su propia proyección de poder en la Amazonia.

A resposta da Unasul tenta ocorrer internamente ao órgão. Propostas de futura proibição de utilização de bases por tropas estrangeiras estão sendo discutidas. A questão é saber se a Colômbia vai tomar parte, já tendo conseguido sua aliança estratégica com os Estados Unidos,

---

<sup>110</sup> Encontrada em: <[http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2009/08/28/noticia\\_0092.html](http://www.lacapital.com.ar/contenidos/2009/08/28/noticia_0092.html)>. Último acesso: 22/11/09.

<sup>111</sup> Colômbia esteve perto de se retirar da Unasul, diz jornal. Estadão. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,colombia-esteve-perto-de-se-retirar-da-unasul-diz-jornal,435926,0.htm>>. Último acesso: 22/11/09.

ou vai tratar de barrar a tentativa do CDS. De qualquer sorte, a intensificação da relação com os Estados Unidos tendem a apontar ou para o esvaziamento do bloco, ou para algum tipo de exclusão da Colômbia. Nesse sentido, a criação de Conselho Regional de Luta contra o narcotráfico<sup>112</sup> busca institucionalizar a ameaça transnacional, dentro da lógica brasileira de não securitizar a questão, mas sim tratá-la de forma politizada (PAGLIARI, 2009).

O acordo firmado entre Bogotá e EUA expôs a fragilidade do sistema proposto pela Unasul e pelo CDS. As tentativas dos governantes de pedir esclarecimentos, estabelecer um referendo regional (Bolívia<sup>113</sup>), buscar garantias jurídicas de preservação da soberania – como no caso brasileiro<sup>114</sup> – e até mesmo os pedidos para uma reunião da Unasul com o presidente norte-americano barram no argumento de que a Colômbia possui soberania para firmar acordos bilaterais. Ademais, o acordo seria apenas a continuação do Plano Colômbia.

\* \* \*

O estudo da integração sul-americana releva dois eixos opostos. Enquanto o Cone Sul apresenta estabilidade e fortalecimento das medidas de construção de confiança, refletido em exercícios militares conjuntos, o eixo andino aponta para a fragmentação. À parte do Chile, todos contenciosos fronteiriços encontram-se na região. Não obstante, a fragmentação interna também é uma constante, dado o surgimento de novos grupos sociais nos países. As questões conjunturais atuais provém basicamente do transbordamento do conflito colombiano. Logo, conclui-se que é na estabilidade da região andina que está o futuro da América do Sul. A necessidade de integração é ressaltada por Cepik, que afirma:

(sem ela) a transformação do complexo de segurança da América do Sul, infelizmente poderá se dar na direção de uma integração andina (e mesmo o Paraguai) ao complexo de segurança norte-americano por meio de um processo de incorporação que traz para a agenda dos Estados Unidos não apenas seus aliados (como a Colômbia), mas também seu adversário (como a Venezuela). Esta seria uma transformação radical na paisagem, algo que o final da Guerra Fria e o 11 de setembro não haviam causado (CEPIK, 2005, p. 11).

Em reação a isso, o sistema Unasul\CDS estabelece, dentro da lógica de não confrontação proposta pelo Brasil, uma alternativa para a projeção estadunidense. A flexibilidade do mecanismo, dada a complexidade das questões envolvidas, torna a sua efetividade, como ficou evidente no acordo firmado entre Bogotá e Washington, limitada. A

---

<sup>112</sup>Unasul criará conselho regional de luta contra narcotráfico. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,unasul-criara-conselho-regional-de-luta-contranarcotrafico,446563,0.htm>>. Último acesso: 22/11/09

<sup>113</sup> Folha de São Paulo. Morales propõe referendo regional sobre acordo militar entre EUA e Colômbia. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u615497.shtml>>. Último acesso: 22/11/09

<sup>114</sup> Brasil diminui tom das críticas sobre bases e defende debate "sem estridências". Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u607810.shtml>>. Último acesso: 22/11/09

tensão nas fronteiras andinas refletem essa lógica, impedindo a conformação de uma comunidade de segurança em função do medo recíproco dos Estados.

No que tange aos fatores endógenos com potencial instabilidade, a atuação da Unasul na crise boliviana logra êxito. Ela reflete dois fatores. Em primeiro lugar, a capacidade de a região resolver suas crises internas através de mecanismos próprios. Em segundo lugar, a posição da Unasul, sob forte influência da diplomacia brasileira, evitando uma escalada de violência na região. As instabilidades internas do país, sob uma complexa situação envolvendo fatores internos e externos são atenuadas. Externamente, é contido tanto o suposto apoio norte-americano/colombiano como as pretensões chavistas de enviar tropas para a defesa do governo de Evo Morales. A atuação comprova ainda a possibilidade de ação fora da estrutura interamericana refletida na OEA. Assim, há a concertação política em torno de uma situação factual. O consenso estipulado pelas nações sul-americanas na direção da intervenção na crise – a pedido da Bolívia – é uma primeira vitória para a Unasul.

A questão das fronteiras, ainda que algumas contendas estejam sendo superadas, também influi nas dinâmicas dos Estados, sendo potenciais focos de conflitos. Um exemplo disso é o Chile. O aumento dos gastos acima da média do PIB dos outros países da América do Sul é relacionado, por exemplo, aos imbróglios fronteiriços (VILLA, 2008). O papel do CDS seria justamente o de criar medidas de confiança entre os países que proporcionassem um cenário no qual divergências fronteiriças não resultassem em atritos efetivos. Além disso, o controle dos gastos militares evitaria uma escalada de investimentos em defesa e segurança.

Já influência externa apresenta-se como potencializadora de atritos. A formação de uma comunidade de segurança esbarra, aqui, na projeção de poder norte-americano. O acordo firmado entre Colômbia e Estados Unidos para a utilização de bases militares é emblemático. A contrapartida da Unasul tem sido a construção de mecanismos internos como o Conselho de Luta contra o Tráfico, em uma tentativa de institucionalizar gradativamente as questões internas, criar um senso comum de defesa e segurança e instituir a proibição da presença de tropas extra-regionais na América do Sul. Por fim, o acordo prevê a utilização das bases colombianas por dez anos<sup>115</sup>, estabelecendo uma situação que se encaminha para um *overlay*, ou seja, uma sobreposição dos interesses da superpotência na região através do consentimento do estado colombiano. Apesar das tentativas de reação, a efetivação do entendimento entre os dois países coloca em cheque todo o sistema proposto pelo CDS. Dificilmente se trará

---

<sup>115</sup> O acordo complementar para a cooperação e assistência Técnica em Defesa e Segurança poder ser encontrado em: <<http://web.presidencia.gov.co/sp/2009/noviembre/03/acuerdo.pdf>>. Último acesso: 11/11/09.

concertação à região andina com o estabelecimento de tropas extra-regionais, fator de instabilidade por si só, além de acarretar diversas outras questões.

Com efeito, a nova agenda de segurança impõe dificuldades aos países sul-americanos. O fato de haver disparidade na estipulação das questões securitárias, acaba privilegiando o tráfico de drogas e o terrorismo. Ainda que a ameaça terrorista seja limitada na região, o potencial de vinculação a governos, como no caso venezuelano em sua aproximação com o Irã é real. O papel do CDS estaria justamente na deslegitimação dessa agenda imposta de fora, criando uma agenda interna e uma zona paz, capaz de combater suas próprias ameaças.

A questão do narcotráfico é mais complexa. A dificuldade em relação ao tráfico de drogas segue uma lógica de mercado. A diminuição da produção em um país aumenta a produção em outro, pois aumenta o valor de mercado do produto (BUZAN E WAEVER, 2003). Como se trata de um negócio extremamente lucrativo, a atração a produtores e traficantes é significativa – há ainda a questão de grupos políticos e financiamento de guerrilhas – o que torna a questão um *payoff* de difícil solução, não faltando investidores, ou mão-de-obra entre as empobrecidas populações andinas.

O combate da questão por parte dos Estados Unidos pode se tornar uma situação semelhante à vivida pela Coreia do Sul. A constância da ameaça norte-coreana ao mundo e à vizinha República da Coreia legitima o *overlay*. A presença de tropas estadunidenses segue na região em uma guerra inacabada. Quando há a pressão norte-coreana por auxílio financeiro ao seu anacrônico regime através de movimentos belicistas, negociações e pressão norte-americana fazem Pyongyang recuar. Uma solução definitiva e a integração das duas Coreias ou a derrubada do regime norte-coreano não parece ser um objetivo pensado por Washington. Da mesma forma, a presença de tropas americanas em bases colombianas pode tomar contornos semelhantes, estabelecendo-se uma situação de *overlay* no CRS sul-americano.

Enfim, com o surgimento da Unasul e posteriormente do Conselho de Defesa fica estabelecido um sistema de concertação de caráter tanto preventivo como repressivo. As dinâmicas endógenas e conjunturais com potencial desestabilizar regional tem nessa díade fatores que visam a garantir a ordem interna, através de mecanismos próprios. Dessa forma, o estabelecimento de um regime cooperativo poderia fazer frente ao sistema de segurança coletivo interamericano, cuja disparidade reflete a lógica de poder. O CDS, contudo, encontra limitações dada a disparidade da capacidade da região em relação a superpotência.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificamos que o motor da cooperação sul-americana atual é político, sem ter, no entanto, respaldo econômico efetivo. Sob a ótica realista, identificamos quatro motivos básicos para os Estados cooperarem no cenário internacional. A integração sul-americana é, com efeito, o reflexo da conjunção desses fatores. A complementaridade econômica, entretanto, não é um fator primordial para o advento da Unasul. O elevado grau de desenvolvimento do mercado brasileiro, em comparação com os demais, faz da integração econômica um processo complexo. Seria antes necessário resolver os problemas internos do Mercosul e da CAN e não há perspectivas de que isso ocorra.

Por outro lado, a instituição da Unasul com personalidade jurídica tem na identificação da possibilidade de ganhos coletivos um dos seus objetos enquanto bloco político em um cenário internacional multipolar. A busca por recursos de poder é importante tanto para países como Brasil, como nações menores, como a Bolívia, pois aumenta a projeção internacional. Já a existência de regras comuns possui duas faces. Internamente, a formação da Unasul e do CDS possibilita tirar a América do Sul da jurisdição do sistema de segurança coletivo americano. Por outro lado, o aumento da projeção internacional da região, enquanto bloco, possibilitaria maior representatividade em fóruns e organismos multilaterais.

Sob outro enfoque, a integração sul-americana historicamente apresenta dois vetores contrários, o baixo nível de desenvolvimento econômico da região aliado à adjacência à superpotência. A teoria dos Complexos regionais de Segurança, proposta por Buzan & Waeber (2003), aplica-se ao estudo desse processo por englobar uma variável fundamental para o aprofundamento da integração: a capacidade de projeção de poder político e econômico<sup>116</sup> das potências. Ademais, a noção de securitização como sendo o final de um espectro envolvendo a forma de tratamento a diferentes questões dinamiza essa projeção, demonstrando ainda que as pressões externas sofridas pela região ocorrem tanto no campo de segurança, como, também, na política e economia.

Identificamos três eixos de instabilidade e contato no complexo sul-americano e uma variável interveniente, a projeção de poder estadunidense. A Unasul é a tentativa de se estabelecer um mecanismo capaz de atenuar as relações advindas dessas variáveis, dentro de

---

<sup>116</sup> A teoria dos Complexos Regionais de Segurança, através da construção do conceito de segurança não esgota, contudo, a discussão acerca do tema. A questão semântica do discurso securitizante acaba ganhando relevância considerada excessiva por alguns autores. O processo de securitização, embora pareça ir em um caminho certo, ampliando a agenda de segurança e mostrando a capacidade de construção de ameaças, mostra-se pouco desenvolvido e simplístico em relação a alguns pontos como a intersubjetividade entre a audiência e os atores securitizantes (STRITZEL, 2002).

uma lógica de não confrontação e princípios democráticos. A redefinição estrutural - primeiro eixo - da década de 1990 vai permitir a articulação brasileira dentro de uma estratégia de círculos concêntricos e não confrontação para a formação da CASA e, posteriormente, evolução do organismo, enquanto os fatores endógenos e conjunturais (segundo e terceiro eixos) serão objetos de contenção pelo arcabouço da Unasul.

Apesar dos ambiciosos planos do seu tratado instituinte, há pouca previsão de como a integração avançará. Embora confluência do Mercosul e da Comunidade Andina, as perspectivas de ganhos comerciais pela cooperação não são o fator chave do organismo. Até mesmo porque já havia uma estrutura anterior e seus resultados não justificariam avançar no processo. Não obstante, o caráter intergovernamental da Unasul é contrário à sua proposta de formação de um bloco semelhante à União Européia, o qual dispõe de supranacionalidade em questões relevantes. Aliado a isso, a baixa institucionalização do órgão releva pouco comprometimento político, atribuído à perspectiva de que o líder busca menor vinculação jurídica, mas sendo consequência, também, da diversidade de interesses e dos focos de tensão do continente. É justamente essa dificuldade que faz da Unasul um fórum de concertação política, pois a estabilidade é pré-requisito para a integração.

Assim, o motor do processo sul-americano é político. Aliado a isso, a questão securitária também se mostra relevante, pois para a efetividade da integração é necessário a estabilidade nas relações entre os países o que, atualmente, não ocorre. Assim, a aproximação política é um pressuposto para uma aproximação econômica, social e cultural. O fator estabilidade também é responsável por uma maior atração de capitais aos países da região – aumento no grau de confiança externo – e, em uma lógica funcionalista, possibilitaria maior intercâmbio comercial e financeiro dos países da região. O próprio déficit democrático de algumas sociedades poderia ser reavaliado, pois a autonomia forma o discurso securitizador de alguns líderes regionais, como Hugo Chaves na Venezuela, que coloca os Estados Unidos e o “americanismo” em patamares securitários, legitimando suas ações.

É importante ressaltar, entretanto, que a integração em torno da Unasul engloba interesses que transcendem a formação de um mecanismo de concertação. O Brasil, potência regional, tem na América do Sul uma plataforma para a sua projeção internacional. Questões como a necessidade de se investir em dissuasão e a busca por autonomia em relação a sua indústria de defesa estão no cerne de suas propostas. Não obstante, a Unasul acaba também por centralizar processos pré-existentes, o que tende a permitir maior coordenação à integração, validando o processo.

Com o surgimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, dentro da estratégia brasileira de projeção sem confronto, ficam estabelecidos dois mecanismos de viés autonomista. Enquanto a Unasul se coloca como mediadora de controvérsias, o CDS tenta estabelecer uma comunidade de segurança, através da construção de medidas de confiança entre os países, conectando o eixo de fragmentação andino ao Cone Sul sob uma lógica preventiva. A crise boliviana, resolvida dentro da legalidade democrática mostra a efetividade do sistema sul-americano de solução de controvérsias. Por outro lado, a crise das bases militares apontam para o fato de que o caráter preventivo do CDS está longe de ser alcançado.

A disposição da nova agenda de segurança, estabelecida pelos EUA, se torna uma forma de projeção de poder que limita as possibilidades na América do Sul, tendo maior influência do que a visualização de ganhos através do processo de integração regional. Questões internas aos países ou conjunturais são potencializadas pela ação externa. Uma vez que o Brasil tem dificuldades em arcar com os custos da liderança e sua estratégia de acordos bilaterais é limitada (PAGLIARI, 2009), é importante evitar o desenvolvimento de agendas securitárias estranhas a região, como o superdimensionamento do terrorismo (VIZENTINI, 2006) ou, então, a securitização relacionada a recursos naturais. Nesse sentido, o CDS possui objetivos estratégicos ao diluir os custos das questões securitárias com a definição de estratégias comuns. Além disso, o aproveitamento comum da agenda de segurança sul-americana deve ser utilizado como aglutinador, bem como as similaridades políticas, desde a agenda social até questões culturais sem, contudo, securitizar tais questões<sup>117</sup>.

A construção de uma visão estratégica dos países da região, tornando a Unasul essencial para a vida política dos Estados no cenário internacional é uma necessidade para a duração da integração. Essa duração, acrescente-se, deve ser suficiente para que seja estabelecido um caminho sem volta, atingindo-se um grau de interdependência regional capaz de fazer com que seja negativa a desvinculação. É igualmente importante que as propostas brasileiras não apenas repitam mecanismos antigos de dominação. Há muitas instituições, muita retórica e pouca efetividade na integração sul-americana. Até o momento, os esforços da Unasul estão concentrados no âmbito reativo, na dissolução de contendas, através da tentativa de concertação política. É necessária a estabilidade internacional e vontade política para que os esforços possam se voltar à construção de medidas efetivas de integração.

---

<sup>117</sup> Fatores como a agenda social e econômica tem sido levantados como fatores comuns. É necessário, contudo, separar questões políticas de securitárias no enfoque da integração. Cepik (2001) atenta para o fato de que os temas da agenda social e econômica devem merecer respostas políticas eficazes e não serem enfocados primordialmente pela ótica da segurança, até mesmo porque acabam por justificar medidas muitas vezes desproporcionais, além de dificultar o estudo da segurança.

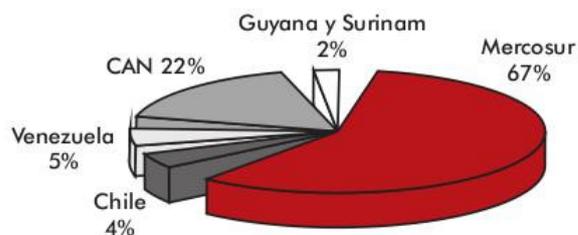
## 6 ANEXOS

### ANEXO 1.0 – DADOS SOBRE SUPERFÍCIE, POPULAÇÃO E EXPORTAÇÕES (2007)

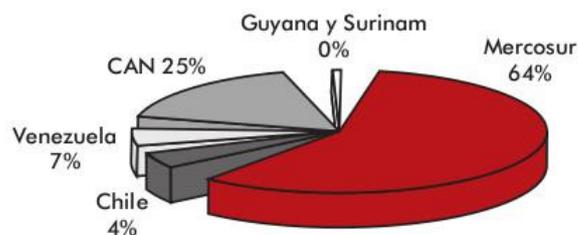
#### SUPERFICIE, POBLACIÓN, PIB Y EXPORTACIONES - 2007

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

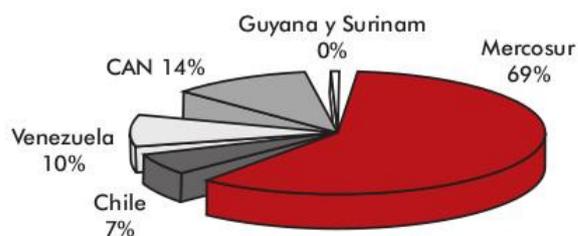
#### SUPERFICIE - 2007



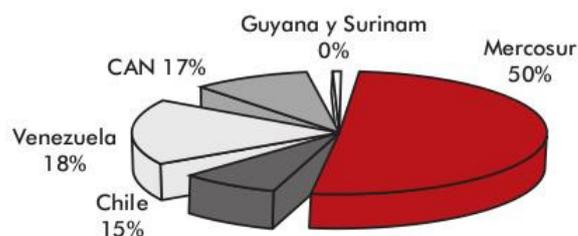
#### POBLACIÓN - 2007



#### PRODUCTO BRUTO INTERNO - 2007



#### EXPORTACIONES - 2007



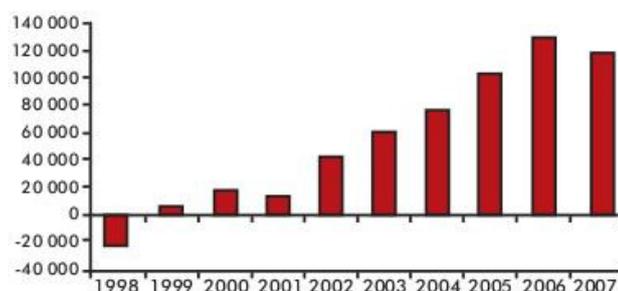
FONTE: Revista de la Integración, 2009.

## ANEXO 2.0

PAÍS	POPULAÇÃO	TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL (%)	ÁREA (km <sup>2</sup> )	PIB (US\$ bilhões)	TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO PIB (2008)	PIB PER CAPITA (US\$)
ARGENTINA	40.913.584	1,05	2.780.400	575,2	6,8	14.200
BOLÍVIA	9.775.246	1,77	1.098.581	43,38	6,1	4.500
BRASIL	198.739.269	1,2	8.514.877	1.998	5,1	10.200
CHILE	16.601.707	0,88	756.102	245,1	3,2	14.900
COLÔMBIA	45.644.023	1,38	1.138.914	396	2,4	9.200
EQUADOR	14.573.101	1,5	283.561	108	6,5	7.500
GUIANA	772.298	0,18	214.969	2,97	3	3.900
PARAGUAI	6.995.655	2,36	406.752	28,95	5,8	4.200
PERU	29.546.963	1,23	1.285.216	247,9	9,8	8.500
SURINAME	481.267	1,1	163.820	4,23	6	8.900
URUGUAI	3.494.382	0,47	176.215	43,27	8,9	12.400
VENEZUELA	26.814.843	1,51	912.050	356,3	4,8	13.500
UNASUL	394.352.338	1,22	17.731.457	4.049,30	5,7	9.325
MERCOSUL	250.142.890	1,27	11.878.244	2.645,42	6,65	10.250
COMUNIDADE ANDINA	99.539.333	1,47	3.806.272	795,28	6,2	7.425
RUSSIA	140.041.247	-0,47	17.098.242	2.271	5,6	16.100
CHINA	1.338.612.968	0,66	9.596.961	7.992	9	6.000
ESTADOS UNIDOS	307.212.123	0,98	9.826.675	14.440	0,4	47.500
UNIÃO EUROPEIA	499.723.520	0,11	4.324.782	14.953	1,6	32900

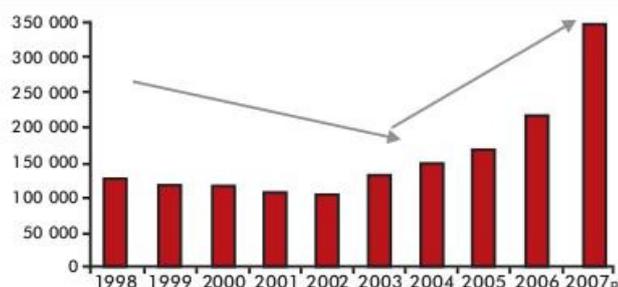
FONTE: Elaboração própria baseado em CIA WORLD FACTBOOK

### ANEXO 3.0 – SALDO COMERCIAL SUDAMÉRICA: SALDO COMERCIAL (Millones de dólares)



FONTE: Revista de la Integración, 2009.

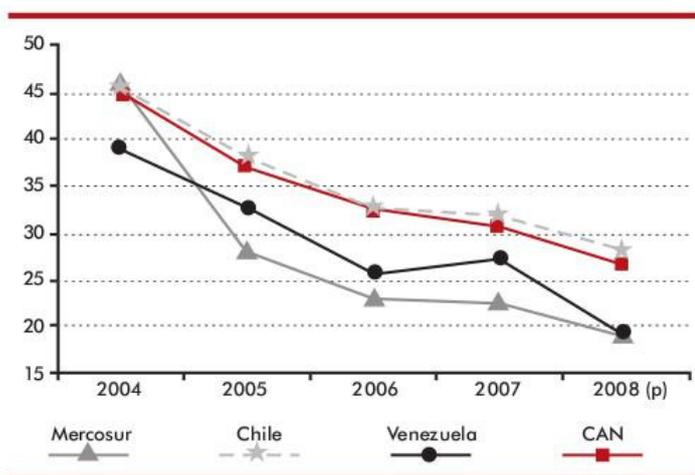
### ANEXO 4.0 – RESERVAS INTERNACIONAIS SUDAMÉRICA: RESERVAS INTERNACIONALES (Millones de dólares)



FONTE: Revista de la Integración, 2009.

## ANEXO 5.0 – DÍVIDA EXTERNA

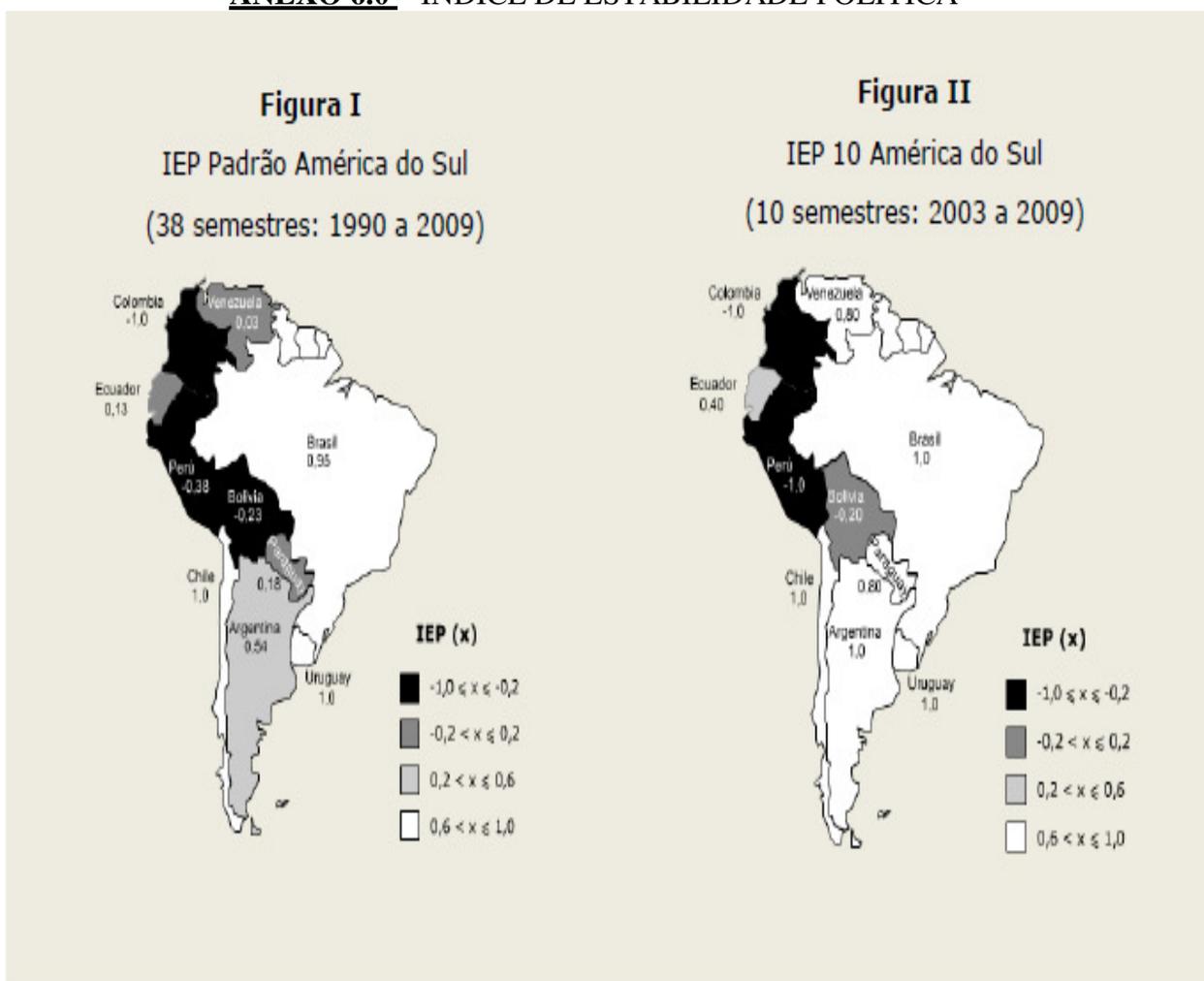
### **DEUDA EXTERNA (% PBI)**



Fuente: Latin Focus, Marzo 2008.  
Elaboración: Propia. (p) Proyecciones.

FONTE: Revista de la Integración, 2009.

## ANEXO 6.0 – ÍNDICE DE ESTABILIDADE POLÍTICA



Fonte: Observatório Político Sul Americano (OPSA)

## ANEXO 7.0 – CRONOLOGIA DA FORMAÇÃO DA UNASUL

I Reunião de Presidentes da América do Sul / Brasília	2000	
	2001	
II Reunião de Presidentes da América do Sul / Guayaquil	2002	Consenso de Guayaquil
	2003	
	2004	Declaração de Ayacucho
III Reunião de Presidentes da América do Sul / Cusco		Nasce a Comunidade Sul-Americana de Nações
	2005	Começa a funcionar a Comunidade Sul-Americana de Nações
I Reunião de chefes de Estado CASA – Brasília		Reunião Extraordinária de chefes de Estado – CASA/ Montevideú
	2006	
II Cúpula de chefes de Estados CASA – Cochabamba		
	2007	I Cúpula Energética Sul-Americana – Ilha Margarita
Cria-se a UNASUL		
Tratado Constitutivo da UNASUL / Brasília		
	2008	I Reunião Extraordinária UNASUL/ Crise da Bolívia
III Reunião Ordinária de Chefes de Estados UNASUL – Quito	2009	Nasce o Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL [CDS]
I Reunião do Conselho de Defesa Sul-americano/SANTIAGO		
Reunião extraordinária de Ministros de Relações Exteriores e Defesa – Quito / Bases Militares EUA		Reunião Extraordinária UNASUL – Bariloche / Bases Militares EUA

**FONTE:** Elaboração Própria Baseado em Valdéz 2009.

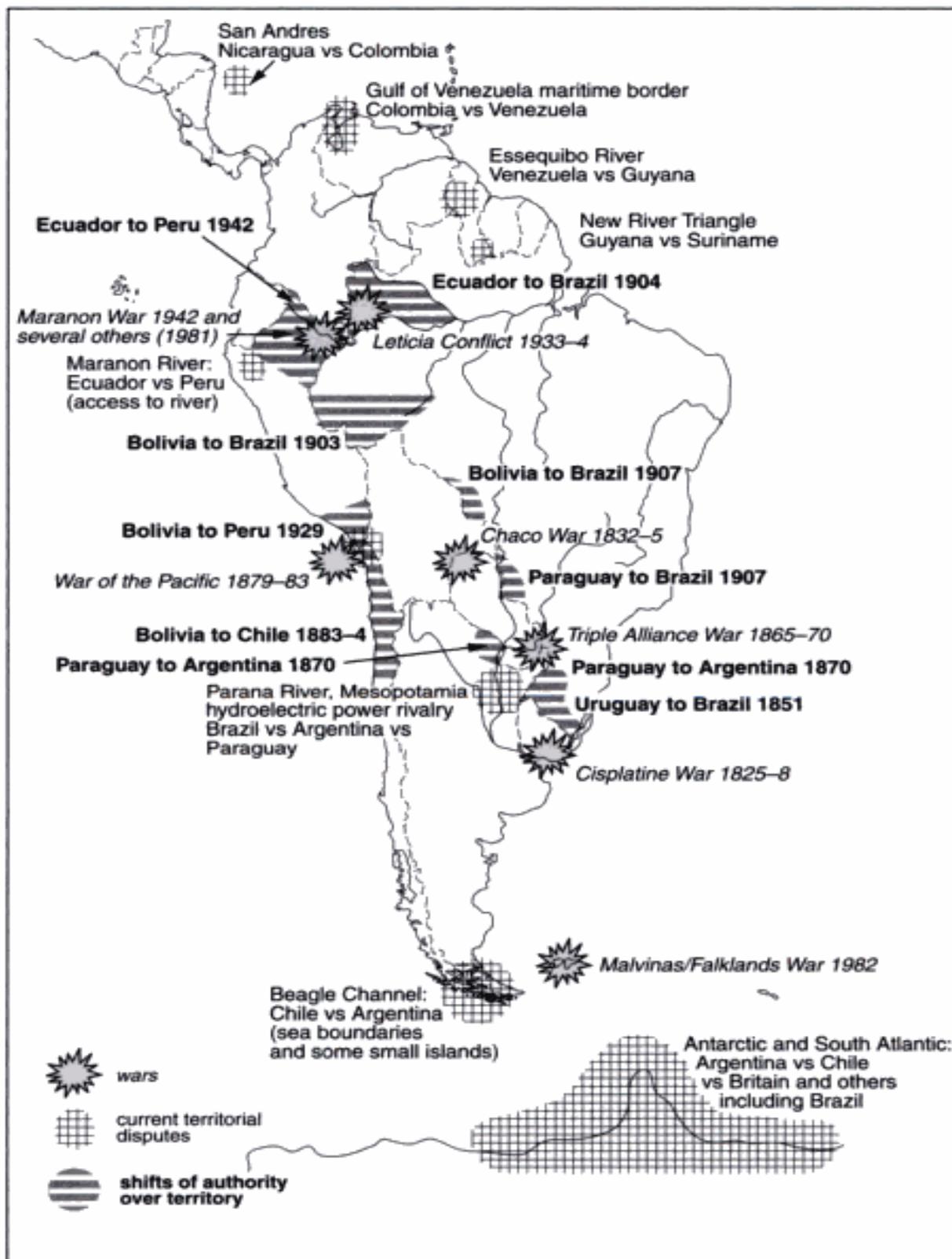
**ANEXO 8.0 – PRINCIPAIS INSTITUIÇÕES**

<b>INSTITUIÇÃO*</b>	<b>SEDE(S)</b>	<b>COMPOSIÇÃO</b>	<b>STATUS</b>	<b>PREVISÃO DE FUNCIONAMENTO</b>	<b>ATRIBUIÇÕES</b>
<b>BANCO DO SUL</b>	Caracas/ Bolívia / Argentina	-	Instituído	2010	Financiar o desenvolvimento econômico dos países sul-americanos em infra-estrutura e de integração comercial e energética, tanto para o setor público como o privado.
<b>PARLAMENTO SUL - AMERICANO</b>	Cochabamba	Membros de Paramentos nacionais e regionais	Aguardando Protocolo Adicional**	-	Serão estipuladas no protocolo adicional
<b>CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO</b>	Proposta de que não haja sede fixa	Ministros de Defesa	Instituído	-	Promover o intercâmbio na área de defesa entre os países da Unasul, estabelecer uma zona de paz na América do Sul, fortalecer a adoção de medidas de confiança entre os países
<b>CONSELHO ENERGÉTICO</b>	Indefinida	Ministros de Energia	Instituído**	Indefinido	Acompanhar o desenvolvimento dos acordos regionais em matéria de energia.
<b>CONSELHO SUL-AMERICANO DE LUTA CONTRA O NARCOTRÁFICO</b>	Indefinida	Indefinida	Projeto	2010	Combater o tráfico de entorpecentes nas regiões fronteiriças; coordenar ações conjuntas no combate ao narcotráfico
<b>CONSELHO DE SAÚDE SUL-AMERICANO</b>	Indefinida	Ministros da Saúde	Instituído	Indefinido	construir um espaço de integração em matéria de saúde, incorporando os esforços dos mecanismos anteriores de integração regional e promovendo políticas comuns

<b>INSTITUIÇÃO*</b>	<b>ANO DO PROJETO</b>	<b>OUTROS</b>	<b>PROPOSTA</b>	<b>MEMBROS</b>
<b>BANCO DO SUL</b>	2007	O aporte inicial será de 20 Bilhões de dólares americanos.	Venezuela	Venezuela, Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai. O Chile será membro observador.
<b>PARLAMENTO SUL - AMERICANO</b>	2006	Consta no Tratado Instituinte da Unasul	Brasileira	Todos os Membros da Unasul
<b>CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO</b>	2008	-	Brasileira	Todos os Membros da Unasul
<b>CONSELHO ENERGÉTICO</b>	2007	Consta no Tratado Instituinte da Unasul	Conjunta	Todos os Membros da Unasul
<b>CONSELHO SUL-AMERICANO DE LUTA CONTRA O NARCOTRÁFICO</b>	2009	Os governos estudam a possibilidade de criar um fundo de luta contra o narcotráfico	Conjunta	Todos os Membros da Unasul
<b>CONSELHO DE SAÚDE SUL-AMERICANO</b>	2009	-	Conjunta	Todos os Membros da Unasul

**FONTE:** Elaboração Própria Baseado no tratado instituinte da Unasul e documentos relacionados ao organismo.

**ANEXO 9.0- GUERRAS E DISPUTAS TERRITORIAIS NA AMÉRICA DO SUL**



FONTE: Buzan & Waever, 2003.

**ANEXO 10 – GASTOS MILITARES POR REGIÃO (2008)**

*Military expenditure, by region, 2008*

Region	Spending, 2008 (\$ b.)	Increase, 1999–2008 (%)
<b>Africa</b>	<b>20.4</b>	<b>+40</b>
North Africa	7.8	+94
Sub-Saharan	12.6	+19
<b>Americas</b>	<b>603</b>	<b>+64</b>
Caribbean	..	..
Central America	4.5	+21
North America	564	+66
South America	34.1	+50
<b>Asia and Oceania</b>	<b>206</b>	<b>+52</b>
Central Asia	..	..
East Asia	157	+56
Oceania	16.6	+36
South Asia	30.9	+41
<b>Europe</b>	<b>320</b>	<b>+14</b>
Eastern	43.6	+174
West and Central	277	+5
<b>Middle East</b>	<b>75.6</b>	<b>+56</b>
<b>World total</b>	<b>1226</b>	<b>+45</b>

To allow comparison over time, the above spending figures are in US dollars at constant (2005) prices.

FONTE: SIPRI, 2008.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX, Dinheiro, Poder e as Origens do Nosso Tempo**. São Paulo: Contraponto, 1994.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: Origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: A construção da Hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

BALASSA, Bela. **Teoria de la Integración Económica**. México, DF: Uteha, 1980.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e Política Exterior, Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano, GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Internacional. Teoria e Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro. Editora Campus, 2004.

BLAZE, Felipe. **Pensar en Serio la Integración Regional**. Clarín. Out. 2008. Disponível em : <<http://www.clarin.com/diario/2008/10/12/opinion/o-01779860.htm>>. Último acesso: 11/11/09.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política. Brasília**: Editora Universidade de Brasília, 2003.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

BUZAN, Barry & WÆVER, Ole. **Regions and Powers, The Structure of International Security**. Edimburgo: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008.

BROCKNER, Eliot. **The Bolivia-US Divorce**. ISN Security Watch. Dez. 2008. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?id=94334&lng=en>>.

CAMPOS, Taiane & VADELL, Javier. **A Encruzilhada Regional do Mercosul: Brasil e Argentina na procura de um relacionamento estável para o século XXI**. Análise de Conjuntura OPSA. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/63\\_analises\\_AC\\_n\\_06\\_jun\\_09.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/63_analises_AC_n_06_jun_09.pdf)>. Último acesso: 05/11/09.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves, MARTINS, José Miguel, ÁVILA Fabrício Schiavo. **Armas Estratégicas e Poder no Sistema Internacional: O Advento das Armas de Energia Direta e seu Impacto Potencial sobre a Guerra e a Distribuição Multipolar de Capacidades**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 31, no 1, janeiro/abril 2009, p. 49-83.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. **Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural**. Em Observatório Político Sul-Americano. Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, n° 9, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Crise Andina e o Futuro da Unasul**. Em Observatório Político Sul-Americano. Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, n° 4, 2008.

\_\_\_\_\_. **Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas**. *Security and Defense Studies Review* Vol. 1, 2001. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/cepik.pdf>>.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. A ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990-2005). In: ALTERMANI DE OLIVEIRA, Henrique & LESSA, Antônio Carlos (Org). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 7-34.

CORDERO, Omar. **UNASUR and Its Future Impact on the Americas**. Strategy Research Project. Disponível em: <<http://handle.dtic.mil/100.2/ADA501218>>. Último acesso: 20/11/09.

COSTA, Darc. Estratégia Nacional. A cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Aristeu Souza, 2003.

COSTA, Rogério Santos. O Mercosul e a Integração da América do Sul. In: CEPIK, Marco (org.) **América do Sul, Economia & Política da Integração Regional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

COUTINHO, Marcelo. **Movimentos de Mudança Política na América do Sul Contemporânea**. In: Revista de Sociologia e Política, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782006000200008&lng=ene&nrm=iso&tlng=ene](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200008&lng=ene&nrm=iso&tlng=ene)>. Último acesso: 19/10/09.

**DECLARAÇÃO DE AYACUCHO**. Pampa de La Quinoa, 9 de Dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.inforel.org/servlet/ListaNoticia?acao=EC&noticiaId=184&ano=2004>>. Último acesso: 10/08/09.

**DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA** Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/declaracion\\_cochabamba.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/declaracion_cochabamba.htm)>. Último acesso: 10/08/09.

**DECLARAÇÃO DE CUSCO SOBRE A COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES**. Cusco, 8 de dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/cusco\\_sudamerica.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm)>. Último acesso: 10/08/09.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF, Robert. **Relações Internacionais: as Teorias em Confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.

GALLEGO-DÍAZ, Soledad. **Una prueba para el liderazgo de Brasil**. El País. Ago. 2008. Disponível em: <[http://www.elpais.com/articulo/internacional/prueba/liderazgo/Brasil/elpeuint/20090828elpuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/prueba/liderazgo/Brasil/elpeuint/20090828elpuint_1/Tes)>. Último acesso: 19/11/09.

GARCIA, Marco Aurélio. **Novos Papéis em Crise na América do Sul**. In: SEMINÁRIO CRISES NA AMÉRICA DO SUL: LIÇÕES E PERSPECTIVAS. Brasília, 2008.

GILPIN, Robert, **Global Political Economy: understanding the international economic order**. Princeton : Princeton University Press, 2001.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O desafio da Integração: O mundo multipolar e a integração sul-americana**. 2008. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=14847](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14847)>. Último acesso em: 28/10/09.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea R. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HUNTINGTON, Samuel. **The Lonely Superpower**. 1999. Disponível em: <<http://www.bilkent.edu.tr/~nsatana/Readings/Huntington.pdf>>. Último acesso: 19/11/09.

JÁCOME, Francine. **Regional Responsibilities: The Role of Unasur**. Set. 30. Disponível em: <<http://www.seguridadregional-fes.org/cgi-bin/showdocspor.asp?ISBN=4977>>. Último acesso: 20/11/09.

JUNIOR, Umberto Celli. Teoria Geral da Integração: Em busca de um modelo alternativo. MERCADANTE, Araminta de Azevedo, JUNIOR, Umberto Celli, ARAÚJO, Leandro Rocha (Coord.). **Blocos econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2007.

LAMAS, Bárbara. **China, Anjo e Demônio para a América do Sul**. Observatório Político Sul-Americano, 2007. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/18\\_observador\\_topico\\_Observador\\_v\\_2\\_n\\_5.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/18_observador_topico_Observador_v_2_n_5.pdf)> Último acesso: 22/11/09.

LOMBAERDE, Philippe De & LANGENHOVE, Luk Van. **Indicators of Regional Integration: Conceptual and Methodological Issues**. The United Nations University - Comparative Regional Integration Studies (UNU - CRIS). Disponível em: <[http://85.10.198.45/fileadmin/template-unucris1/articles\\_and\\_book\\_chapters/iiisd64.pdf](http://85.10.198.45/fileadmin/template-unucris1/articles_and_book_chapters/iiisd64.pdf)>. Último acesso: 05/10/09.

LAVOPA, Federico & TORRENT, Ramon. **La “Cajá de Herramientas” de las Relaciones Económicas Internacionales y la Integración Regional: el Caso De Unasur**. Disponível em: <<http://vi.unctad.org/joomla/files/vimeet/2009meeting/docs/wednesday/am/Caja%20de%20Herramientas%20de%20las%20REI%20-%20EI%20caso%20de%20UNASUR%20Lavopa>>. Último Acesso: 10/10/09.

LOGAN, Samuel. **Security and the other tri-border**. International Relations And Security Network. Jul. 2008. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?id=88613&lng=en>>.

LUCE, Mathias Seibel. **O subimperialismo brasileiro revisitado: A política de integração regional do governo Lula (2003-2007)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2008.

MACKENZIE, Eduardo. **¿Hacia el fin del panamericanismo?**. Grupo de Estudios Estratégicos. Jan. 2009. Disponível em: <[http://www.gees.org/articulos/hacia\\_el\\_fin\\_del\\_panamericanismo\\_6145](http://www.gees.org/articulos/hacia_el_fin_del_panamericanismo_6145)>.

MALAMUD, Andrés. Integração Regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.) **Instituições Internacionais: Segurança, Comércio e Integração**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

MALAMUD, Carlos. **Potenciales focos de conflicto bélico en América del Sur (Introducción)**. Real Instituto Elcano. Mar. 2008. Disponível em: <[http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4150-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4150-001_g.pdf)>. Último acesso em: 11/11/09.

\_\_\_\_\_. **Four Latin American Summits and Brazil's Leadership**. Real Instituto Elcano. Mar. 2009. Disponível em: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CO NTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/latin+america/dt3-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/latin+america/dt3-2009)>. Último acesso: 21/10/09.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W. W. Norton & Company, 2001.

MEYER & SEELKE. **Brazil-U.S. Relations**. Congressional Research Service, 2009. Disponível em: <[www.crs.gov](http://www.crs.gov)>

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Prática Diplomática Brasileira, Manual de Procedimentos**. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/PraticaDiplomaticaBrasileira.pdf>>.

MONTGOMERY, Neil. As Organizações Internacionais como sujeitos de Direito Internacional. MERCADANTE, Araminta de Azevedo, JUNIOR, Umberto Celli, ARAÚJO, Leandro Rocha (Coord.). **Blocos econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2007.

MOREIRA, Ângela. **Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una Integración Regional em Defensa**. Resdal, 2008. Disponível em: <<http://maria.webpg.net/jovenes/investigacion-consejo-angela-moreira.pdf>>.

NATANSON, José. **Tensiones y pretensiones en Sudamérica**. El País. Ago. 2009. Disponível em: <<http://www.seguridadregional-fes.org/cgi-bin/showdocspar.asp?ISBN=5023>>. Último acesso: 20/11/09.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. **Mapa de Estabilidade**. Informe Semestral sobre Estabilidade e Violência Política na América do Sul, 2009. Disponível em: <<http://observatorio.iuperj.br>>. Último acesso: 10/10/09.

O'NEIL, Shannon. **The Promise and Perils of South American Integration**. Jan. 2009. Disponível em: <<http://www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=3148>>. Último acesso: 10/10/09.

PAGLIARI, Graciela. **Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, UNB, Brasília.

PAGLIARI, Graciela. O Brasil e a Segurança Regional. In: CEPIK, Marco (org.) **América do Sul, Economia & Política da Integração Regional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PEÑA, Félix. **La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?**. Revista Nueva Sociedad N<sup>o</sup>219, Janeiro-Febrero de 2009, ISSN: 0251-3552, Disponível em: <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>. Último acesso: 20/11/09.

REVISTA DE LA INTEGRACIÓN. **La Construcción de la Integración Suramericana**. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/public/revista\\_unasur.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/revista_unasur.pdf)>. Último acesso: 20/10/09.

ROMILDO, José. **Jobim propõe base industrial de defesa para a América do Sul. Ministério da Defesa, Brasília, 2009**. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/mostra\\_materia.php?ID\\_MATERIA=32569](https://www.defesa.gov.br/mostra_materia.php?ID_MATERIA=32569)>. Acesso em: 07 nov. 2009.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **La Defensa en La Política Exterior Del Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa**. Disponível em: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTENT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt50-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTENT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt50-2009)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

SALAS, Cristian Leyton. **Demanda Marítima de Bolivia: Escenarios y Consecuencias político-estratégicas.** ORPAS. Mai. 2008. Disponível em: <[http://www.orpas.cl/recursos/DA\\_n8.pdf](http://www.orpas.cl/recursos/DA_n8.pdf)>.

SCHMIED, Julie. **Cenários da Integração Regional: Os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) o novo caminho da integração.** In: UNIÃO EUROPÉIA E MERCOSUL: dois momentos especiais da integração regional. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2007.

SEBBEN, Fernando Dall'Onder. **Separatismo e Hipótese de Guerra Local na Bolívia: possíveis implicações para o Brasil.** 99f. 2007. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2007.

SENHORAS, Elói Martins. **O Conselho Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul.** In: RETOS A LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN UN AMBIENTE POLÍTICO COMPLEJO: COOPERACIÓN Y DIVERGENCIA EN SURAMÉRICA, Cartagena de Indias, Colômbia, 27 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.seguridadregional-fes.org/cgi-bin/showdocspor.asp?ISBN=4984>>. Último acesso: 08/10/09.

SERBIN, Andrés. **Multipolaridad, Liderazgos e Instituciones Regionales: Los Desafíos de la UNASUR Ante la Prevención de Crisis Regionales.** Set. 2009. Disponível em: <[www.ceipaz.org/images/contenido/AndresSerbin.pdf](http://www.ceipaz.org/images/contenido/AndresSerbin.pdf)>. Último acesso: 20/10/09.

SILVA, Carlos Alberto. **Região do Rio Essequibo: Atualidade de uma Reivindicação Territorial Venezuelana.** Disponível em: <<http://www.uerr.edu.br/revistas/remgads/uploads/c881ba82-22d7-64fe.pdf>>. Último acesso: 20/10/09.

SISTE, Elias. Teoria Geral das Organizações Internacionais de Integração e Cooperação Econômica. MERCADANTE, Araminta de Azevedo, JUNIOR, Umberto Celli, ARAÚJO, Leandro Rocha (Coord.). **Blocos econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia.** Curitiba: Juruá, 2007.

STEIN, Arthur A. – **Why Nations Cooperate : Circumstance and Choice in international relations.** New York : Cornell University, 1990.

STRITZEL, Holger. **Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond.** SAGE. European Journal of International Relations, Vol. 13, No. 3. 2007. Disponível em: <<http://ejt.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/3/357>>. Último acesso: 17/08/09.

SUAREZ, Marcial A. Garcia. **América Latina Frente aos Desafios ao Combate do Terrorismo Internacional: Soberania x Intervenção.** In: Análise de Conjuntura OPISA. Set. 2008. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/51\\_analises\\_AC\\_n\\_09\\_set\\_2008.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/51_analises_AC_n_09_set_2008.pdf)>. Último acesso: 10/10/09.

SULLIVAN, Mark. **Latin America: Terrorism Issues.** Set. 2009. CRS. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RS21049.pdf>>. Último acesso: 10/10/09.

TANNO, Grace. **A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional.** Rio de Janeiro: Revista eletrônica Contexto Internacional, Vol. 25, nº 1, 2003.

THE ECONOMIST **Speak fraternally but carry a stick.** Disponível em: <<http://www.economist.com/> <http://www.economist.com/>>. Último acesso: 10/10/09.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Colômbia: Mais Insegurança Humana, Menos Segurança Regional.** Rio de Janeiro: Instituto de Relações internacionais - PUC-Rio, 2002.

\_\_\_\_\_. **Suramérica y las bases en Colombia. MRE.** Ago. 2009. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2220&Itemid=397](http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2220&Itemid=397)> Último acesso: 10/11/09.

\_\_\_\_\_. **¿Bye bye Consejo Sudamericano de Defensa?** Ago. 2009b. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-129553-2009-08-07.html>>. Último acesso: 21/11/09.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas.** Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe3.asp?ID\\_RELEASE=5466](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466)>. Último acesso: 05/08/09.

VALDÉZ, Rodrigo Alvarez. **Unasur: Desde la Perspectiva Subregional a la Regional.** FLACSO. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/unasur/unasur\\_rodrigo\\_alvarez\(flacso\).pdf](http://www.comunidadandina.org/unasur/unasur_rodrigo_alvarez(flacso).pdf)>. Último acesso: 11/10/09.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **A ordem jurídica do Mercosul.** Porto Alegre: Livraria do advogado, 1996.

VENTURA, Deisy & BARALDI, Camilla. **A UNASUL e a Nova Gramática da Integração Sul-Americana. ICTSD. Ago 2008.** Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pontes/17386>>. Último acesso: 11/11/09.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A nova Ordem Global.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_. América do Sul, Espaço Geopolítico Prioritário do Projeto Nacional Brasileiro. In: REBELO, Aldo, FERNANDES, Luis, CARDIM, Carlos Henrique. **Seminário. Política Externa do Brasil para o Século XXI.** Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a Integração Sul-Americana: Força e Fragilidade de um Gigante Periférico. In: VIZENTINI, Paulo Fagundes e WIESEBRON, Marianne (Orgs.). **Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional.** Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2006.

\_\_\_\_\_. O Brasil, o Mercosul e a Integração da América do Sul. In: VIZENTINI, Paulo Fagundes e WIESEBRON, Marianne (Orgs.). **Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental Desde 1989..** Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2008.

VILLA, Rafael Duarte. **Corrida Armamentista ou Modernização de Equipamentos na América do Sul: Estudo Comparativo dos Gastos Militares.** Observatório Político Sul-americano, 2008 Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/8\\_estudosecenarios\\_2008-12%20-%20Estudos\\_Villa.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/8_estudosecenarios_2008-12%20-%20Estudos_Villa.pdf)>.

WALLERSTEIN, Immanuel. A Doutrina Bush: Um Ensaio Interpretativo. In: VIZENTINI, Paulo Fagundes e WIESEBRON, Marianne (Orgs.). **Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional.** Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2006.

WIESEBRON, Marianne. Introdução: a aceleração dos processos de integração e tratados de livre comércio desde 1989. In: VIZENTINI, Paulo Fagundes e WIESEBRON, Marianne (Orgs.). **Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental Desde 1989..** Porto Alegre: Editora de UFRGS, 2008.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais.** Lisboa, Gradiva, 2002.

ZURITA, Alejandro Mendible. **El Nacimiento Tardío de la Unificación Sudamericana. La Nueva Orientación Geopolítica, Resaltando la Aproximación de Brasil y Venezuela.** História & Perspectivas, Uberlândia (40): 269-291, jan.jun.2009.

**SÍTIOS DA INTERNET:**

<http://www.mre.gov.br/>

<http://www.cris.unu.edu/>

<http://www.folha.uol.com.br/>

<http://www.estadao.com.br/>

<http://www.seguridadregional-fes.org/>

<http://www.observatorio.iuperj.br/>

<http://www.unasur.org/>

<http://www.sipri.org/>