



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Relações Internacionais**  
**Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Mestrado**

**DESENVOLVIMENTO, DINÂMICAS E LIMITES DA  
CONSTRUÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA  
NA AMÉRICA DO SUL**

**BRUNO VALIM MAGALHÃES**

Brasília  
2017

BRUNO VALIM MAGALHÃES

**DESENVOLVIMENTO, DINÂMICAS E LIMITES DA CONSTRUÇÃO DE  
UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL**

Dissertação apresentada e aprovada no dia 09 de dezembro de 2016 no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada

**Banca Examinadora**

**Prof. Dr. Alcides Costa Vaz**

*Orientador*

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

**Prof. Dr. Pio Penna Filho**

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília

**Prof. Dr. Juliano da Silva Cortinhas**

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília  
Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa

Brasília  
06 de janeiro de 2017

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho de dissertação constituiu-se, ao longo de dois anos, em um exercício que envolveu muito mais que apenas seu autor. Por essa razão, muitos agradecimentos devem ser feitos. Primeiramente, devo dedicá-los à minha família, as pessoas mais importantes desta trajetória; Hortência, Hugo, Ricardo e Lucas, quem, desde sempre, apoiam incondicionalmente todos os projetos aos quais eu decido dedicar-me, por mais difíceis que sejam.

Muito especialmente, agradeço ao meu orientador, professor Alcides Vaz, quem, desde o início de nosso trabalho, incentivou-me a não simplesmente concluir esta tarefa por obrigação, mas a fazê-la da melhor forma possível e sempre buscando ir além!

Agradeço à professora Cristina Inoue, quem me mostrou novas maneiras de ver as Relações Internacionais ao longo de meu estágio docência e de minha passagem pelo IREL. Igualmente, agradeço ao professor Antônio Jorge Ramalho, quem me apresentou, ao longo de inúmeras conversas após as aulas do estágio, tantas formas de pensar a América do Sul. Agradeço ao CNPq pelo apoio concedido para que este projeto fosse realizado.

Devo agradecer também a todo o aprendizado que pude ter pelo tempo que passei com as equipes do Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas – UNODC, sobretudo ao Nívio Caixeta, e do International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG. Agradeço também à Erica Machado, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, pelo grande apoio nesta pesquisa.

Tenho que agradecer também à equipe do Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos – PMA, que, acolhendo-me em meu ano final do mestrado, foi parte importante da conclusão deste estudo; por sempre incentivar minhas ideias, independente do tema. Dessa equipe, tenho que agradecer especialmente à Christiani, à Sharon e ao Daniel Melo por sempre me ouvirem pacientemente todas as vezes em que eu precisava – ou não – discutir sobre este estudo.

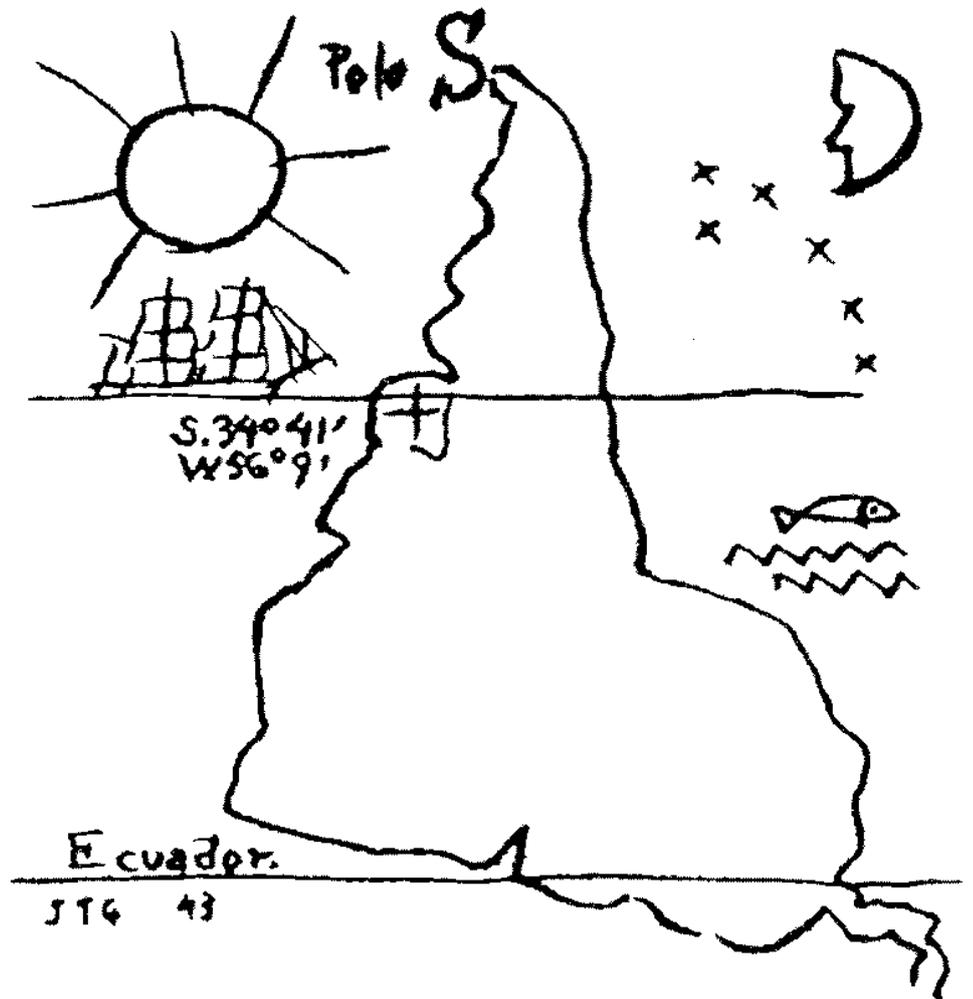
Devo agradecer também aos meus tios José Luiz e Neusa, que me receberam em meus primeiros meses em Brasília. Last but not least, agradeço à minha sempre presente família dos tempos de UFSC e a este novo grupo de amigos que, sem dúvidas, foi o maior presente que o cerrado poderia ter me dado, pessoas que são parte indispensável nisso, especialmente Matheus, Jales, Raissa, Luíza e Bruna; mas também Allan, Arthur, Banvasten, Caroline, Daniel Saran, Jacqueline, Luciana, Malu, Matheus Soares, Mariana, Pedro e Yuri.

El sol que nace y el día que muere  
Con los mejores atardeceres  
Soy el desarrollo en carne viva  
Un discurso político sin saliva

Las caras más bonitas que he conocido  
Soy la fotografía de un desaparecido  
La sangre dentro de tus venas  
Soy un pedazo de tierra que vale la pena

Una canasta con frijoles  
Soy Maradona contra Inglaterra  
Anotándote dos goles  
Soy lo que sostiene mi bandera  
La espina dorsal del planeta es mi cordillera

Latinoamérica – Calle 13  
Porto Rico, 2011



América Invertida – Joaquín Torres García  
Uruguay, 1943

## RESUMO

Sob o objetivo geral de avaliar qual é o *status* em que a América do Sul está como uma comunidade de segurança, nós desenvolvemos e colocamos a teste a hipótese de que o subcontinente é uma comunidade de segurança em ascensão. A narrativa deste trabalho segue três objetivos específicos. Primeiramente, debater e pensar comunidades de segurança, a partir do modelo clássico de Deutsch e modernizado de Adler e Barnett, enquadrando essas propostas para um redesenho de modelo próprio à América do Sul no início do século XXI. Em seguida, avaliamos especificamente, aplicando o modelo desenvolvido para este estudo, os desenvolvimentos interestatais sul-americanos de segurança, entre 1973 e 2008, sob as interações e integrações do eixo Sul-Norte Argentina-Brasil-Venezuela. Em um terceiro ponto, estimamos quais são as dinâmicas institucionais e societais na América do Sul que propiciam ou limitam a ascensão de uma comunidade de segurança na região. Nesse objetivo dividimos uma análise institucional destinada à UNASUL e seus órgãos de segurança e de defesa, como o CDS, CEED e ESUDE. Outra análise é destinada a fatores societais, nomeadamente, a violência letal derivada da insegurança pública. A essas duas análises aplicamos o modelo teórico desenvolvido para este estudo. Finalmente, fazemos a compilação de cada síntese dos objetivos específicos para tecer um reenquadramento do objetivo geral e estimar o grau de validade de nossa hipótese, destacando avanços e limites de uma comunidade de segurança sul-americana. Os métodos empregados focam-se, no geral, em uma abordagem histórica e qualitativa das Relações Internacionais com uso de utensílios de pesquisa adicionais como questionários e entrevistas. Fazemos a organização metodológica sob a ferramenta *path-dependent*.

Palavras-chave: integração regional; relações Brasil-Argentina; relações Brasil-Venezuela; segurança humana; segurança pública; segurança regional; UNASUL

## **ABSTRACT**

Aiming to evaluate which is the South American status as a security community, we have developed and tested the hypothesis that the subcontinent is an ascendant security community. This work follows a three specific objective knowledge building narrative. Firstly, we debate and think a model of security community for a 21<sup>st</sup> Century South America based on Deutsch's classical model and on Adler and Barnett's redesign of it. In a second stage, we apply our developed model and evaluate specifically the interstate developments that took place in South America between 1973 and 2008. To this end we analyze the interactions and integrations within the Argentina-Brazil-Venezuela South-North axis. In a third point, we estimate which are the societal and the institutional dynamics occurring in South America that may incentivize or limit the ascension of a security community in the region. In this objective, we divide the analysis. One is designed to evaluate UNASUR and its security and defense branches, such as CDS, CEED and ESUDE. The other is framed to evaluate societal factors, namely the lethal violence derived from the public insecurity. We understand that as an important risk to a security community basis in South America as we apply this study's evaluation framework to it. Finally, we compile each specific objective synthesis and we sew up the validity degree of our hypothesis while highlighting the progress and the limits of a South American security community. The methods employed in this work are majorly designed upon International Relations' historical and qualitative tools. Additionally we use questionnaires and interviews. Accordingly, we organize our work applying a path-dependent tool.

**Keywords:** regional integration; Brazil-Argentina relations; Brazil-Venezuela relations; human security; public security; regional security; UNASUR

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Evolução dos estágios de uma comunidade de segurança.....	38
Figura 2. <i>Building blocks</i> da análise <i>path-dependent</i> .....	54
Figura 3. Percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul – Modelo base.....	59
Figura 4. Covariância de recompensas ou interesses entre países.....	60
Figura 5. Matriz básica de avaliação.....	61
Figura 6. Percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança Brasil-Argentina entre 1973 e 1997.....	86
Figura 7. Percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança Brasil-Venezuela entre 1973 e 2008.....	104
Figura 8. Percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança no eixo Argentina-Brasil-Venezuela entre 1973 e 2008.....	107
Figura 9. Questionário prospectivo para interlocutores sul-ameri/canos sobre uma comunidade de segurança sul-americana.....	111
Figura 10. Ilustração dos conceitos de defesa e segurança dos Estados sul-americanos e do CEED.....	142
Figura 11. Tabela de percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul com base no CDS e no CEED.....	155
Figura 12. Percepção de segurança segundo os cidadãos latino-americanos.....	159
Figura 13. Tendências de vitimização de violência criminal não letal na região.....	169
Figura 14. Casos de roubo na América Latina: vitimização e registros.....	170
Figura 15. Taxas de homicídios por sub-região.....	174
Figura 16. Percentagem de distribuição de homicídios entre agrupamentos.....	176
Figura 17. Taxa de homicídios na América do Sul em 2014.....	177
Figura 18. Somatória das respostas ao nosso questionário prospectivo.....	188
Figura 19. Tabela de percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul incluindo a violência pública.....	204
Figura 20. Tabela de percepção final do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul incluindo a violência pública.....	207

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de contabilidade e controle de materiais nucleares

ALBA – Aliança Bolivariana das Américas

ALALC – Associação de Latino-Americana de Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAN – Comunidade Andina de Nações

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano

CEED – Centro de Estudos Estratégicos e de Defesa

CES – Conselho Sul-Americano sobre Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional (DOT, na sigla em espanhol)

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONICIT – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas

COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

CSLN – Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico

CSPMD – Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas

CV – Comando Vermelho

ESUDE – Escola Sul-Americana de Defesa

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

IIRSA - Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PCC – Primeiro Comando da Capital

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SCCC – Sistema de Contabilidade e Controle de material comum Nuclear

TCA – Tratado de Cooperação Amazônica

TNP – Tratado de Não Proliferação Nuclear

UE – União Europeia

UFC – Universidade Federal do Ceará

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UnB – Universidade de Brasília

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, como usado na dissertação)

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1. UMA IDEIA DE COMUNIDADE DE SEGURANÇA .....</b>	<b>20</b>
<b>1.1. Teorizações sobre comunidades de segurança.....</b>	<b>21</b>
1.1.1. <i>Political Community</i> e a conceituação de comunidades de segurança.....	21
1.1.2. <i>Security Communities</i> , uma releitura de <i>Political Community</i> .....	30
1.1.3. As três fases das Comunidades de Segurança .....	35
<b>1.2. A meia promessa das instituições internacionais.....</b>	<b>43</b>
1.2.1. A falsa causalidade das instituições internacionais no neorealismo .....	44
1.2.2. “ <i>Ideas all the way down?</i> ” e a busca por comensurabilidade teórica.....	47
1.2.3. A segurança regional sul-americana e os modelos de comunidades de segurança .....	51
<b>1.3. O método de rearranjos e reprodução <i>path-dependent</i> .....</b>	<b>57</b>
1.3.1. Origens dessa ferramenta metodológica.....	58
1.3.2. Sequência histórica reprodutiva nas comunidades de segurança .....	60
<b>1.4. Estar uma comunidade de segurança.....</b>	<b>64</b>
<b>2. DESENVOLVIMENTOS DE SEGURANÇA INTERESTATAL NA AMÉRICA DO SUL.....</b>	<b>70</b>
<b>2.1. Geografia é destino?.....</b>	<b>72</b>
2.1.1. Socialização no espaço geográfico.....	74
2.1.2. Mudanças nas relações como alternativas à escalada da guerra.....	76
<b>2.2. Formação de uma comunidade de segurança entre Brasil e Argentina .....</b>	<b>80</b>
2.2.1. Limites de conflito e integração nos regimes de exceção .....	80
2.2.2. Sarney, Alfonsín e os legados da conjuntura crítica.....	87
2.2.3. Uma comunidade de segurança brasileiro-argentina?.....	92
<b>2.3. Um desenho de comunidade de segurança entre Brasil e Venezuela .....</b>	<b>94</b>
2.3.1. Da zona de desinteresse à importância mútua.....	97
2.3.2. A ascensão das relações amistosas e da integração.....	102
<b>2.4. Conclusões parciais sobre o eixo Argentina-Brasil-Venezuela .....</b>	<b>112</b>

<b>3. DINÂMICAS INSTITUCIONAIS, SOCIETAIS E SEUS LIMITES À CONSTRUÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA SUL-AMERICANA</b>	<b>116</b>
<b>3.1. As instituições internacionais na América do Sul</b>	<b>120</b>
3.1.1. A formação da UNASUL	120
3.1.1. Conselho de Defesa Sul-Americano precipitando condições para uma comunidade de segurança	131
3.1.2. Avaliação de impacto e extração de conhecimento dos Planos de Ação do CDS	135
3.1.3. <i>Think tanks</i> de segurança e defesa na aprendizagem coletiva regional: CEED e ESUDE	144
<b>3.2. A dimensão regional da insegurança pública como um dos limites a uma comunidade de segurança</b>	<b>163</b>
3.2.1. Os Estados de insegurança na América do Sul	164
3.2.2. Dimensões de crime e cotidiano na América do Sul	171
3.2.3. “Mortes matadas” e limites que a violência traz à ascensão de uma comunidade de segurança	179
3.2.4. Quais arranjos da UNASUL para a insegurança pública regional?	196
<b>3.3. Conclusões parciais</b>	<b>181</b>
<b>CONCLUSÕES FINAIS</b>	<b>204</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>215</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>233</b>
<b>Apêndice 1.</b> Planos de Ação do CDS ente 2009 e 2016	233
<b>Apêndice 2.</b> Guia de entrevistas conduzidas no UNODC Cone Sul e no Escritório Regional do PNUD América Latina e Caribe	269
<b>Apêndice 3.</b> Guia do questionário com os interlocutores sul-americanos	271

## INTRODUÇÃO

Os arranjos de comunidades políticas nacionais e regionais, quando pensadas no sentido de estabilidade não ameaçada pela possibilidade do uso da força por parte dos atores-chave regionais, podem assumir diversas formas. Nesta dissertação, vamos olhar e interpelar algumas dessas disposições: o desenvolvimento, a dinâmica e alguns dos limites das comunidades de segurança na América do Sul. Esquematizadas por Karl Wolfgang Deutsch e sua equipe há cerca de sessenta anos para a região do Atlântico Norte, o conceito de comunidade de segurança hoje está em posição relevante em investigações das Relações Internacionais e da Ciência Política. Sobretudo, quando se pesquisa estudos regionais e instituições internacionais.

Já em 1957, Deutsch concluiu cautelosamente que a área geográfica do Atlântico Norte construiu, com sucesso, uma comunidade política e de segurança. Contudo, notamos que esse tipo de debate é mais recente na região sul-americana do que na euro-americana; e justificamos isso pela própria constituição histórica de nossa região, sem as pulsões e pressões políticas e memórias de longas e recentes guerras interestatais (ADLER, 2005). Aqui, há uma percepção generalizada de que somente nos últimos anos redefinições de propostas e de cooperação em segurança e em defesa vêm sendo produzidas (JÁCOME, 2008).

Assim, entendemos que esse processo ainda está em andamento e que é avaliado de distintas formas por fatores múltiplos derivados de diversos níveis de análise internacionalista (CELI, 2005). Uma dessas grandes análises veio em 1998, em um dos sete estudos de caso propostos na obra *Security Communities*, organização de Michael Barnett e Emanuel Adler – uma releitura e modernização para os juízos de Deutsch. No quinto estudo desse livro, Andrew Hurrell, um brasilianista britânico, avalia que a América do Sul não conforma uma comunidade de segurança porque apresenta um modesto progresso naquelas propostas e de cooperação em segurança e em defesa.

Somado a isso, Hurrell estima que não somos uma comunidade de segurança porque apresentamos baixa institucionalização da governança regional e as políticas exteriores divergentes e as identidades sul-americanas são conflituosas. Nesse contexto, identificamos diversos trabalhos brasileiros de mestrado e de doutorado que aceitam como axiomáticos não somente o modelo analítico de quase sessenta anos de Deutsch, mas também o reenquadramento de Adler e Barnett de 1998 e o desenho de quase vinte

de Hurrell de que a América do Sul não se desenvolveu em uma comunidade de segurança; não tratando, assim, das novas dinâmicas e dos novos limites que surgem anos depois desses estudos.

Com essa leitura do que vemos como disponível no Brasil, questionamo-nos se alguns dos motivos por trás desses novos debates nas relações regionais podem ser identificados a partir dos diversos desenvolvimentos sociopolíticos pelos quais passam os diversos países da América do Sul desde aqueles modelos euro-americanos acima. Anteriormente a esta dissertação foram feitos levantamentos de quais seriam as percepções entre pesquisadores e *policy makers* de quais conflitos e ameaças podem ser identificados como valores de segurança comuns e interdependentes ao subcontinente, formando um padrão que cria temas transversais e transnacionais nas agendas regionais e que gera novos canais de comunicação.

Nesse sentido, dado o arcabouço que encontramos e apresentamos aqui, sobre o qual nos apoiamos para desenvolver nossa pesquisa, poderíamos ter organizado o nosso argumento unicamente a partir de uma perspectiva do Atlântico Norte, mesmo que tenhamos nascido e sido educados na América do Sul, como questiona originalmente Walter Mignolo (2005). Tradicionalmente, tudo o que teríamos que ter feito, seria abraçar a moldura filosófica de referência que já está em vigor e localizar-nos dentro de um paradigma de conhecimento que, apesar das interpretações conflitantes dentro dele, é desenhado apenas com base na localização geo-histórica ocidental central. Como se a América do Sul, que sequer possui única dinâmica abarcando de Punta Gallinas à Terra do Fogo, detivesse a mesma história e geopolítica do Norte Global de maneira que nos permitisse rodar o mesmo modelo incontestavelmente, atingindo resultados indubitavelmente satisfatórios. Foi a insatisfação com resultados anteriores que justificou esse trabalho.

Sob esse questionamento, tendo em vista que, metodologicamente, cada um dos três capítulos dessa dissertação é um como um *building block* e é um objetivo específico da pesquisa, explicamos que a referência acima é uma das razões pelas quais nosso primeiro objetivo específico, dos quatro, é configurar uma sugestão de ideia de comunidade de segurança para a América do Sul com base em um olhar de quem vive na América do Sul sendo sul-americano. Nesse contexto, por mais que saibamos que o espectro de realidades sul-americanas seja diverso, o tempo curto desta pesquisa obriga-nos a relevar e a flexibilizar algumas complexidades para que pudéssemos refletir em um

bom termo e de forma inicial laboratorialmente a região. Razões pelas quais usamos a primeira pessoa em nossa narrativa.

Em tal debate, percebemos, assim como Alexander Wendt (2015), que existe certo peso da interferência que essa consciência humana individual e coletiva é capaz de trazer aos resultados da pesquisa, sem, contudo, colocá-la em questionamento como produto científico. Buscamos, com isso, não somente salientar que a almejada neutralidade objeto-pesquisador é recorrentemente impraticável nas ciências sociais, como coloca Robert Cox (1981), mas pretendemos demonstrar qualitativamente o peso dessa consciência pela construção individual e coletiva de percepções nesta dissertação com o uso de questionários, entrevistas e tabelas de avaliação.

Isso justifica, em parte, o peso atribuído às teorias das Relações Internacionais nesta dissertação. Elas fazem-se presentes não somente no primeiro capítulo, dedicado à sua discussão, mas penetra cada uma das seções dos três capítulos conforme a especificidade fez-se necessária. Devemos, contudo, salientar que o escopo cronológico e de materiais para uma pesquisa de menor tempo, como uma dissertação, limita nosso intento de organizar um pensamento sob uma ótica inteiramente local e o desenvolvimento original de uma ferramenta completa de monitoramento e avaliação. Nesse sentido, conhecemos nossas barreiras e começamos o primeiro capítulo com uma releitura dos modelos vigentes e passamos a questioná-los, adicionando variáveis e mudando indicadores e parte de sua forma de avaliação conforme a empiria histórica e sociológica sul-americana permite inferir nesse pouco tempo.

A análise e discussão da teoria e dos métodos contidos nos modelos tradicionais permitiu-nos o juízo de alguns enquadramentos para esta dissertação, tais como um modelo e matriz de avaliação, para percepção de variáveis pertinente ao desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul. Admitindo isso, trazemos que a hipótese colocada a teste, após um primeiro e extenso *desk research*, constitui-se parte do trabalho do primeiro capítulo e é **a América do Sul está uma comunidade de segurança em ascensão**.

Já clarificado que nosso objeto de estudo é o subcontinente sul-americano, salientamos que nosso objetivo geral será o teste dessa hipótese, avaliando onde estamos no modelo teórico desenvolvido para este estudo. Os métodos empregados aqui são variados, mas focam-se, no geral, em uma abordagem mais histórica das Relações Internacionais. Evitamos o behaviorismo por admitir que elementos sociais e consciência coletiva têm mais influência nos resultados do que a abstração do

pesquisador. Nesse sentido, para além dos questionamentos levantados por pesquisadores como Mignolo, trazemos Emanuel Adler (2005) e Alexander Wendt (2015), embora representantes de uma epistemologia do Norte Global, contribuem com uma perspectiva comunitária e menos clássica das Relações Internacionais – que é o que nos permite questionar um subnível abaixo a estrutura dos modelos vigentes.

Em continuação a nossos questionamentos, especificamente, valemo-nos do método *path-dependent* para construção de nosso conhecimento e para estruturação de nossa avaliação, como trazido por James Mahoney (2000) e Ruth e David Collier (2002). Essa ferramenta é pautada em fases de identificação, análise, ajuizamento e reenquadramento de estimativas. Ela começa pela identificação de conjunturas críticas que levam ao desenvolvimento de legados que se dinamizam e reproduzem-se ao longo do tempo até atingir um novo equilíbrio dinâmico político ou o retorno ao equilíbrio original, por falta de reprodução devido a certos limites.

Essa é a razão por que nossos outros objetivos específicos, tais como colocados no título desta dissertação, serem: o desenvolvimento, a dinâmica e os limites de uma comunidade de segurança na América do Sul. Já colocado nosso primeiro objetivo específico no primeiro capítulo, o segundo trata do intuito de identificar quais foram as conjunturas críticas que levaram a América do Sul a redefinir propostas de cooperação em segurança e em defesa. Para esse objetivo, temos dois estudos de caso que datam de 1973 até 2008<sup>1</sup>.

O primeiro é o caso da integração Brasil e Argentina. Tidos pela literatura de forma abrangente, inclusive por Andrew Hurrell (1998) e outros estudos de segurança, como o dos complexos de segurança (BUZAN, WÆVER, 2003), como a base binomial da estabilidade sul-americana. Importante salientar que não utilizamos esse modelo teórico dos complexos por eles serem pautados em resultados binários; eventos mutuamente excludentes; e por não levarem em conta dinâmicas vitais da América do Sul, como a Amazônia ou a Fachada Caribenha sul-americana como subcomplexos – espaços com dinâmicas próprias do Cone Sul ou do Norte Andino.

---

<sup>1</sup> Partes do Capítulo 2 foram construídas em aprofundamento específico de análises feitas durante o mestrado para disciplinas em História das Relações Internacionais e posteriormente publicadas como artigos nos periódicos: *Conjuntura Global*, da UFPR (“Uma ideia de comunidade de segurança Brasil-Argentina: poder e interdependência na ordem global dos anos 1970-1980” – Vol. 5, N.1, 2016), e *Conjuntura Internacional*, da PUC-MG (“(Des)institucionalização da comunidade de segurança europeia: limites da aprendizagem de uma ação externa coletiva?” – Vol.14, Jul-Dez, 2016).

Contudo, alguns elementos dos complexos de segurança são interessantes de serem debatidos neste estudo sobre comunidades de segurança, como o binômio Brasil-Argentina. Suplementarmente, buscamos ultrapassar uma abordagem que usa as teorias de integração europeias de *spill-over effect* mercantilista e funcionalista para explicar a aproximação brasileiro-argentina e vamos para um viés realista-constructivista pragmático que vemos como mais explicativo ao Cone Sul, mostrando que foi uma base geopolítica de balanço de poder e de interesses nacionais a fonte da interação entre os Estados.

Contudo, acreditamos que as relações entre Estados por serem socialmente construídas, assim como os interesses nacionais, podem sofrer mudanças pelo aprendizado social que a interação traz; modificando não somente os interesses, mas também identidades. Assim, iremos localizar a conjuntura crítica durante os regimes de exceção desses países e os primeiros desenvolvimentos desses Estados sob José Sarney e Raúl Alfonsín como uma comunidade de segurança até o limite da superação formal da hipótese de conflito entre eles, quase nos anos 2000. Disso, fazemos a primeira aplicação de nosso modelo do Capítulo 1 e a primeira síntese de conclusões parciais.

Complementarmente, iremos avaliar o que consideramos como outro par da estabilidade sul-americana, normalmente legado à segunda importância e pouco explorado pelas Relações Internacionais no Brasil por não fazer parte dos complexos do Cone Sul ou do Norte Andino, mas de um espaço amazônico e caribenho: Brasil e Venezuela. Dado que a América do Sul possui diversas dinâmicas histórico-geográficas, vemos no binômio Brasil-Venezuela outro fator importante da estabilidade do subcontinente, ampliando o binômio proposto pelos complexos de segurança para um eixo Sul-Norte trinomial mais aplicável a uma ideia sul-americana *in totum* de comunidades de segurança. Dando estrutura mais lógica de trabalho à nossa instrumentalização laboratorial da América do Sul como uma pesquisa científica.

Dessa forma, fazemos o mesmo estudo que buscamos entre Buenos Aires e Brasília, mas focando em como a transformação do espaço geográfico amazônico flexionou as políticas exteriores de Caracas e Brasília de mutuamente desinteressantes para próximas da integração até 2008, com a criação da União de Nações Sul-Americanas – UNASUL. O uso de literatura histórica, mas também de documentos oficiais, provindos, por exemplo, dos arquivos brasileiros do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência da República, é relevante.

Com isso, fazemos a segunda aplicação de nosso modelo do Capítulo 1 e a segunda síntese de conclusões parciais. Em seguida, respondia a pergunta problema de

qual é o *status* de desenvolvimento do eixo Sul-Norte, fazendo uma média dos modelos Brasil-Argentina e Brasil-Venezuela, tecemos as grandes avaliações do Capítulo 2. Suplementarmente, no Capítulo 3, adentramos rapidamente no relacionamento bilateral Argentina-Venezuela com as dinâmicas da UNASUL, mas sem aplicação do modelo por não haver um estudo de caso específico a esse par.

Sequencialmente, o Terceiro Capítulo é dedicado, primeiramente, ao objetivo específico de estimar como esse desenvolvimento dinamizou-se rumo ao âmbito regional por meio da institucionalização da segurança e da defesa sul-americana. Nesse sentido, vamos de 2008 até 2016 verificando como foi criada a UNASUL e quais são os impactos das ações e políticas do Conselho de Defesa Sul-Americano – CDS; do Centro de Estudos Estratégicos e de Defesa – CEED; e, em menor medida, da Escola Sul-Americana de Defesa – ESUDE. Nesse esforço, nós trazemos alguns elementos quantitativos como base de nossa avaliação qualitativa de impacto desses órgãos da UNASUL.

Somado a isso, temos a aplicação de um questionário a treze pesquisadores, professores e militares de nove países sul-americanos com larga experiência em Estudos Estratégicos, Relações Internacionais e Ciência Política. Esse questionário desenvolvido com base no modelo teórico pensado para esta dissertação é somado com duas entrevistas, descritas à frente, e com nossa matriz de avaliação e seu marco teórico. Finalmente, constituindo-se em uma triangulação empírica importante para percepção e resposta da nossa pergunta principal de pesquisa: onde estamos como uma comunidade de segurança. Assim, fazemos a terceira aplicação de nosso modelo do Capítulo 1 e a terceira síntese de conclusões parciais.

Ainda no terceiro capítulo, atendemos nosso quarto objetivo específico. Perguntamo-nos quais são os limites ao desenvolvimento a aos limites da comunidade sul-americana de segurança. Essa parte começa com a síntese da avaliação de impacto e da percepção de nossos interlocutores sul-americanos, identificando quais os limites institucionais e políticos da UNASUL e qual é sua intensidade, como variável interveniente catalisadora do processo de construção de uma comunidade de segurança. Após essa ligação dos limites institucionais, ligamos isso ao que vemos como um dos grandes problemas de segurança da América do Sul: a violência letal decorrente da insegurança pública.

Identificamos esse limite com base em relatórios prospectivos de grandes *think tanks* internacionais; em documentos da UNASUL, sobretudo do CEED e do CDS, os quais tratam desse tema frequentemente dentro de suas atribuições de estudos estratégicos

e de defesa; em documentos de avaliação da Organização das Nações Unidas – ONU, especialmente os do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes – UNODC, cujo oficial de Estado de Direito para o Cone Sul concede-nos entrevista como embasamento empírico e perceptivo; do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, cujo Conselheiro Regional de Justiça e Segurança Cidadã do Escritório Regional para a América Latina e Carine também nos concede entrevista; e do Ministério da Justiça do Brasil. Aqui se faz importante uso de periódicos jornalísticos como meio ilustrativo de nossa narrativa. Finalmente, fazemos a terceira aplicação de nosso modelo do Capítulo 1 e a terceira síntese de conclusões parciais.

Justificamos o porquê do debate da violência letal, advinda da insegurança pública como um dos limites: localizamos nas modelagens das comunidades de segurança de Deutsch (1969) que a base de uma comunidade de segurança é uma comunidade política. Identificamos também que letalidade da violência pública sul-americana, como conflito social – trazida como discussão por Hurrell em 1998, mas negligenciada por ele como variável –, é capaz de, com uma média maior de 100.000 pessoas assassinadas por ano na região, atingir níveis de epidemia social e problema político e de saúde pública, como registrada pela Organização Mundial da Saúde – OMS (WAISELFISZ, 2015).

Além disso, localizamos esse fator como a terceira fonte de ameaças à segurança sul-americana pelo PNUD (2014). Cidadãos da nossa região salientam que o crime e a violência são variáveis que limitam suas oportunidades reais e seu direito de manter uma vida livre de temor e de ameaças, restringendo sua liberdade de escolhas, de não sentir medo e de viver com dignidade plena (SANJURJO, 2016; WAISELFISZ, 2015). Vemos, nesse sentido, que se faz necessário incluir o debate da Segurança Humana e da Segurança Cidadã nas discussões de comunidades de segurança específicas à América do Sul.

Dessa forma, no terceiro capítulo, trazemos autores sul-americanos das áreas da Antropologia, da Sociologia e da Saúde, e alguns autores extrarregionais para tratar que o Estado é um corpo administrativo que no espaço de um determinado território reclama para si, com êxito, o monopólio da violência física. Quando se pensa que, nas sociedades modernas, o Estado administra a vida social por meio de dispositivos que têm como finalidade um trabalho cuja função é exercer o controle sobre a população, normalizando as maneiras de viver e morrer, e que a violência, como salienta Hannah Arendt (2001) destrói o poder e a autoridade de uma comunidade política nacional, identificamos que a violência mina a própria constituição de uma comunidade política sul-americana.

Nesse sentido, o valor de segurança comum sul-americano para uma comunidade de segurança regional vê-se sob risco, sobretudo quando se sabe que a violência transnacionaliza-se cada vez mais. Em tal contexto, iremos avaliar como a UNASUL, nossa catalisadora, comporta-se frente a esse problema avaliando seus órgãos específicos para isso: o Conselho Sul-Americano sobre Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional – DOT, na sigla em espanhol, e o Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas – CSPMD.

Assim, fazemos a quarta aplicação de nosso modelo do Capítulo 1 e a quarta síntese de conclusões parciais. Em seguida, respondemos a pergunta problema de quais são as intensidades dos limites das dinâmicas do legado da conjuntura crítica encontrada no Capítulo 2 e catalisada pela UNASUL e tecemos as grandes avaliações do Capítulo 3. Partindo à conclusão final, fazemos o recolhimento de todas as sínteses e respostas dos questionários e entrevistas, estudos de caso, novamente, triangulando com nossa matriz de avaliação e marco teórico e respondemos ao teste da hipótese.

## 1. UMA IDEIA DE COMUNIDADE DE SEGURANÇA

Neste primeiro capítulo, como exposto na introdução, faremos o recolhimento de informação teórica e metodológica definindo modelos teóricos tangentes ao que idealizamos e operacionalizamos como comunidades de segurança. Para tanto, buscamos pontos comensuráveis entre o modelo original de Karl Deutsch e o modernizado de Emanuel Adler e Michael Barnett, procurando alcançar um marco teórico e metodológico de nível médio e pragmático que seja mais bem adaptado às condições próprias do subcontinente sul-americano, como, por exemplo, incluindo o fator segurança pública no desenvolvimento e limites de uma comunidade de segurança.

Complementarmente, passaremos por uma breve introdução ao papel da comunicação e sua automatização na formação de comunidades de segurança, como proposto por Karl Deutsch em diversas obras (1968, 1978, 1980). Além disso, uma porção deste capítulo será dedicada à explicação do porquê de darmos ênfase à História aplicada às teorias de Relações Internacionais. Estes três últimos elementos citados são *links* importantes com abordagens da Geografia sul-americana, matéria esta que será apresentada aqui e guiará parte do segundo capítulo, quando tratarmos de casos específicos na América do Sul como planos de fundo dos desenvolvimentos atuais de uma comunidade de segurança.

Importante salientar que, metodologicamente, assim como fazemos com os três capítulos desta dissertação, arquitetamos seções deste capítulo como blocos construtores, porque foram desenvolvidas ao longo do programa de mestrado em forma de artigos e apresentações acadêmicas, já passando por avaliações e algumas sínteses prévias e aqui sendo incorporados à pesquisa principal. Entendemos que cada bloco é em si uma contribuição para a abordagem teórica que pretendemos organizar ao longo da dissertação.

Embora limitadas em seus âmbitos, cada bloco aborda alguns problemas que vemos como importantes ao tipo de intervenção que nos levou à seleção e formulação do escopo do nosso objetivo central de pesquisa. Essa percepção pragmática também nos levou deixar de lado uma recorrente revisão bibliográfica ilustrativa e comparativa generalizada sobre a maioria das grandes teorias, escolas *mainstream* e metodologias que não escolhemos como balizadoras de nossa pesquisa. Focaremos apenas nos debates que usaremos ao longo desta reflexão.

Exposto isso, organizamos, no primeiro ponto, a revisão bibliográfica sobre os modelos de comunidade políticas de segurança, a partir das obras de Emanuel Adler, Karl Deutsch e Michael Barnett. A seguir, faremos a identificação das teorias específicas das Relações Internacionais e da Segurança Internacional que impactam na confirmação desse modelo, buscando sua comensurabilidade teórica e metodológica, sobretudo com a revisão de trabalhos neorrealistas e construtivistas escritos por Alexander Wendt, Barry Buzan, Emanuel Adler, John Mearsheimer, Karl Deutsch e Ole Wæver. A presença constante de teóricos não locais neste capítulo não foi uma opção, mas derivou-se do fato de haver poucos trabalhos de cunho fortemente teóricos e meta-teóricos desenvolvidos sobre comunidades de segurança em nossa região por autores daqui.

No terceiro ponto, teremos a revisão de nosso ferramental metodológico proposto por James Mahoney, David Collier e Ruth Collier. Finalmente, propomos uma adaptação dos modelos de Adler, Deutsch e Barnett para um que vemos como pragmático e empiricamente possível de prover-nos com uma avaliação final sobre o desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul.

## **1.1. Teorizações sobre Comunidades de Segurança**

Feita a organização deste capítulo, os dois estudos principais que serão abordados aqui têm como objetivo central focalizar argumentos sociopolíticos e acadêmicos sobre um antigo debate ontológico das Relações Internacionais: a eliminação da guerra. Para tanto, propomo-nos, nesta primeira etapa, a esquematizar duas sínteses originais: *Political Community and the North Atlantic Area*, desenhada por Karl Deutsch e colaboradores, de 1969<sup>2</sup>; e o marco teórico de *Security Communities*, organizada por Emanuel Adler e Michael Barnett, de 1998.

### 1.1.1. *Political Community* e a conceituação de comunidades de segurança

Iniciando por *Political Community and the North Atlantic Area*, esse livro buscava aquela discussão a partir de evidências históricas acumuladas por meio de um enquadramento de conceitos que, até então, eram pouco explorados por cientistas políticos e historiadores das Relações Internacionais. Deutsch e colaboradores, a partir

---

<sup>2</sup> A obra original, contudo, é de 1957 e os coautores são: Sidney Burrell, Robert Kann, Maurice Lee, Martin Lichtnan, Raymond Lindgren, Francis Lowenhiem, Richard van Wagenen.

dessa perspectiva, focaram seus estudos no problema da construção de comunidades políticas amplas – a base conceitual da definição de comunidades de segurança – e a eliminação da guerra entre grupos humanos politicamente organizados.

Antes de entrarmos especificamente nesse livro é necessário conceituar o que são comunidades políticas. Base teórica do que trabalharemos daqui em diante. Uma comunidade política, para Karl Deutsch, em *Análise das Relações Internacionais*, de 1978, é um conjunto de atores políticos em uma determinada área geográfica cuja interdependência é suficiente para produzir uma diferença substancial no resultado de algumas das decisões de pertinência recíproca. De acordo com essa definição mínima, uma comunidade é simplesmente uma graduação da interdependência e, por isso, é um objetivo factual independente de os governos ou as populações envolvidas darem-se conta desse grau.

Agora, iniciando a ilustração e o exame de *Political Community*, essa obra espelha-se, sobretudo, na reconstrução norte-atlântica no pós-II Guerra Mundial, conhecendo, desde o início de seus debates, um processo político comunitário que buscava a gênese de uma política comum, cujo resultado causal fosse uma paz duradoura (BUZAN, 1996). Constituindo, assim, uma conjuntura crítica da história ocidental das Relações Internacionais capaz de propiciar uma alçada que levasse o equilíbrio dinâmico daquela região a outro esquema (ADLER, 2005). Ou seja, do equilíbrio belicoso ao equilíbrio pacífico (DEUTSCH, 1978). Tais debates, ao tanger à temática da guerra e da paz, desenharam o projeto que explicaria uma comunidade política que buscava, por meio do aprendizado social (WÆVER, 1998) e da comunicação (DEUTSCH, 1978), modificar as forças e as ideias relativas às pulsões e às pressões políticas (DUROSELLE, 2010), sobretudo as europeias, o epicentro da II Guerra.

Esses fatores político-históricos narram iniciativas, gestos e decisões governamentais. Assim como oferecem uma dimensão de mudança de uma estrutura, especialmente europeia, em busca de equilíbrio pautado largamente no balanço de poder. Modificando percepções de um aprendizado social baseado na memória e formando as imagens necessárias para geração de um modelo que identificasse a assimilação da guerra como uma instituição social perigosa à manutenção da vida humana naquele continente, tornando-se novas pulsão e pressão políticas (MCCORMICK, 2013). A transição desse pano de fundo histórico de *power politics* é fluida e desemboca em um processo dinâmico cuja variação dependente de paz duradoura é traduzida como uma comunidade política de segurança.

Porém, nesse livro (DEUTSCH et al.,1969), faz-se uma breve digressão e argumenta-se que quando se discute guerra e História na mesma frase, os debatedores são prováveis de adotarem uma de duas posições teóricas extremas, ainda típicas do Primeiro Grande Debate teórico das Relações Internacionais (ASHWORTH, 2002). Alguns dirão que, devido o enredo da política internacional mostrar uma constante de guerras, há a indicação de que nada mais pode ser esperado no futuro. Outros dirão que essa trama mostra um crescimento persistente no tamanho das comunidades nas quais grupos humanos organizam-se e isso tende a continuar até que o mundo consolide-se em uma única comunidade global.

Finalmente, concordamos com os autores de *Political Community*, na medida em que eles afirmam que nenhum desses dois extremos são absolutos teóricos, mas contêm em si alguma verdade aplicável à realidade quando combinados. Especialmente quando puder ser constatado que a integração das unidades humanas organizadas em comunidades políticas é baseada em duas capacidades que se sobrepõem: uma de projeção e uma de restrição (IKENBERRY, 1998).

Com isso, encontramos solidez para espaço de manobra teórica; e tal manejo será refletido na segunda seção deste capítulo, quando tratarmos de teorias de nível médio e de pragmatismo teórico. Esses dois esquemas são os balizadores de nossos estudos de caso, especialmente aqueles sobre Argentina, Brasil e Venezuela, e são aqui traduzidos na crítica que Deutsch e colaboradores (1969) fazem à História Diplomática. Os autores do livro de 1969 salientam que esses historiadores diplomáticos cobriram uma grande gama de casos, explicando porquê de guerras terem sido evitadas por períodos longos e curtos de tempo. Todavia, aqueles estudiosos falham em explicar porquê de alguns grupos pararem de guerrear permanentemente – porquê de haver mudanças tão profundas nas dinâmicas entre os atores principais das Relações Internacionais: os Estados.

Para Deutsch e coautores (1969), a ortodoxia histórico-diplomática tira sua autoridade de História a partir da crença na realidade do passado e sua recuperação objetiva, instrumentalizadas em protocolos de evidência empírica, dissolvendo a ligação entre o passado e o presente, dando à História a aparência de ter acesso privilegiado à verdade; sem dar atenção aos eventos contingentes/conjunturas críticas, base de nossa metodologia *path-dependent*, apresentada à frente, por James Mahoney (2001) e Ruth e David Collier (2009).

Esses legados das conjunturas críticas são importantes ao método *path-dependent* porque esses elementos serão o ponto de inflexão política que deslançam o que tomamos

como sendo uma sequência reprodutiva precipitante de uma comunidade de segurança (ADLER, BARNETT, 1998). Contudo, Deutsch (1969) não chama essas conjunturas de momentos de inflexão de críticas; mas de “*take-off*”. Ou seja, o momento quando o processo “descola/decola” de um *background* histórico e começa a gerar mudanças estruturais (WALLERSTEIN, 2008), levando a um novo dinamismo (ADLER, 2005) com força própria (DEUTSCH, 1978).

Assim, adicionando a Deutsch (1969), concordamos com revisionistas da abordagem diplomática quando afirmam que a “ideologia do realismo”, na qual historiadores “afirmam o seu poder sobre os seus leitores em nome da realidade” (GWINN, 2009) é uma relegitimação das ações do Estado-moderno ocidental e não uma revisão histórica adaptável a diversos locais do mundo (MINGOLO, 2005), como se modelo norte-atlântico de comunidades de segurança fosse o único possível. Este último elemento será caro a nós quando tratarmos da América do Sul como objeto de estudo mais à frente.

Isso nos justifica reavaliar mais uma vez essa temática da História, concordando com Barry Buzan (2015), René Girault (1998) e Walter Mignolo (2005), respectivamente: que abordagens históricas não podem ser desligadas de teorias de segurança e estudar Relações Internacionais não é apenas escrever sua História ou desenvolver investigações nessa área sem questionamentos sobre nossa própria região. É também refletir constantemente sobre a validade do que é a própria disciplina, com um horizonte mais amplo do que a História Diplomática tradicional. É preciso medir o peso das representações e do imaginário social locais, incentivando retrabalhar questões fundamentais como o “poder” e o significado do lugar de certas sociedades no mundo, o que será feito ao longo desta pesquisa.

Eis uma das razões do resgate da busca por teorias de nível médio e seu pragmatismo, como será visto em breve. Portanto, se a revolução epistemológica da historiografia havia mostrado o quão míope estava a visão histórico-diplomática, a disciplina evoluiria ao entender que seria preciso não somente valorizar as relações dos “homens do Estado” com a sociedade e suas “forças profundas”, mas também entender as dinâmicas internacionais de fatores econômicos, geoestratégicos, culturais e da chamada “mentalidade coletiva”, tanto dentro como fora dos governos (ROCHA, 2013). Ou como coloca Wendt (2015): da consciência humana.

Desenvolvido esse debate, Deutsch e colaboradores (1969), entram na conceituação de comunidades de segurança para alguns casos históricos euro-americanos.

Para eles, o uso de “Comunidade de Segurança” deve ser quebrado para introduzir ligações necessárias a um entendimento completo. Aqui faremos uma tradução livre do que eles propuseram, devido à clareza de sua construção. O debate sobre isso será realizado ao desenrolar da narrativa. Dessa forma, tem-se a conceituação de que:

COMUNIDADE DE SEGURANÇA é um grupo de pessoas o qual se tornou “integrado”.

Por INTEGRAÇÃO, significamos a conquista, dentro de um território, de um “senso de comunidade” e de instituições e práticas fortes e disseminadas o suficiente para assegurar, por um “longo” período de tempo, expectativas seguras de “mudança pacífica” entre sua população.

Por SENSO DE COMUNIDADE, nós queremos dizer que haja uma crença por parte dos indivíduos de um grupo em que eles concordem em pelo menos um ponto: que problemas sociais comuns possam ser resolvidos por processos de “mudança pacífica”.

Por MUDANÇA PACÍFICA, nós implicamos a resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso ao uso da força em larga escala (DEUTSCH et al., 1969, p.5, tradução nossa).

Resumindo, uma comunidade de segurança é, portanto, uma coletividade na qual existe a garantia real de que os membros dessa congregação não irão lutar fisicamente entre si, mas resolverão seus problemas de alguma outra forma. Esses investigadores de comunidades de segurança aprofundam seu debate, voltando àquela discussão dos absolutos teóricos de que se o mundo todo fosse uma comunidade de segurança, as guerras estariam automaticamente eliminadas. Mas, daí, confusões surgiriam sobre o uso da definição de “integração”. A utilização desse termo por Deutsch e coautores não implica a fusão de pessoas e seus governos em uma única unidade, ao contrário, faz-se a distinção entre dois tipos de comunidades: “pluralistas” e “amalgamadas”.

Por amalgamadas, esses autores (DEUTSCH et al., 1969) querem trabalhar a fusão formal de duas ou mais unidades em apenas uma, com algum tipo de governo comum depois desse amálgama. Esse governo comum poderia ser unitário ou federal. Brasil e Estados Unidos são exemplos de unidades que se encontram integradas em uma única entidade federativa; China e França são exemplos de amálgamas unitários. Já por comunidades de segurança pluralistas, há a retenção da independência legal de governos separados e soberanos em suas decisões, mas que estão integrados em marcos de expectativas seguras de mudança pacífica, como a Argentina e o Brasil; o Canadá e os Estados Unidos; ou o espaço da União Europeia e alguns de seus vizinhos, como Suíça e Noruega. E é com esta é a perspectiva que iremos observar a América do Sul, *in totum*, neste trabalho.

Avançando, porque os estudos de *Political Community* centram-se no problema de assegurar a paz, Deutsch e colaboradores focam nos conceitos de sucesso ou insucesso na consolidação de comunidades de segurança. Por sucesso, eles implicam que uma comunidade amalgamada ou pluralista tornou-se uma comunidade de segurança. Por insucesso, que ela não atingiu esse resultado causal. Sendo, portanto, a integração dependente de fatos, não do tempo. Se os grupos humanos não temem a guerra ou não se preparam para isso, pouco importaria o tempo que se levou para chegar a uma comunidade de segurança. Mas, uma vez atingido esse *status*, a extensão de tempo sobre o qual a integração persiste pode contribuir à sua consolidação. Como será visto, esse elemento da extensão do tempo vale às conjunturas críticas, ao *take-off*, pois o tempo de duração de um ponto de inflexão pode ser de anos ou décadas, tempo durante o qual o processo de mudança deixa um legado que conduz os políticos, ou “homens de Estado”, a fazerem escolhas visando a reprodução desse legado (FERNANDES, 2002).

A partir desse processo de integração e mudanças que se consolidam ao longo do tempo, depois do *take-off*, Deutsch aplica o conceito de automatização. Essa formulação implica que a situação complexa de interdependência, motivadora da mudança do equilíbrio dinâmico da política para uma comunidade de segurança, necessita da sistematização e da estruturação de relacionamentos de resposta mútua que são verificáveis em sua consistência de conteúdo e lógica. O potencial analítico da automatização recai em sua habilidade de categorizar processos e fenômenos em modelos. Isso implica em se valer do aspecto da interação entre informação, comunicação, controle e comando – ou seja, interação comunicativa e poder – para reduzir situações complexas a modelos compreensíveis, como as comunidades de segurança (PLÖGER, 1980). Porque, para o autor de *Political Community*, a comunicação é o cimento que faz as organizações não serem meras aglomerações (1968).

Segundo essa interpretação de interação comunicativa, quanto um processo de aprendizado social gera um *we-feeling* (WARWICK, 1973; WENDT, 2005) ele descola do fundo histórico – *take-off from background* – e passa a fundamentar a política pela manutenção e reprodução de hábitos ao longo do tempo (DEUTSCH, 1978) – sustentado a conjuntura crítica (ADLER, 2005). Assim, ações que eram, de início, calculadas e conscientes passam a ser inconscientes e automáticas, fazendo parte da natureza do novo equilíbrio dinâmico, descolado do histórico anterior. Assim, a política passaria a ver comportamentos cooperativos automatizados (PLÖGER, 1980; DEUTSCH, 1968).

Somado a isso, percebe-se que esse processo todo tem como mecanismo organizador as instituições internacionais, que, para nós, são ideias compartilhadas (WENDT, 2005) em práticas sociais que se consistem de regras facilmente reconhecíveis que governam as relações de seus atores (YOUNG, 1989), atuando de forma heurística (ADLER, BARNETT, 1998), sendo capazes de alterar identidades e comportamentos dos atores envolvidos em um determinado enquadramento histórico-processual de eventos únicos (KOWERT, LEGRO, 1996).

Deutsch (1978) afirma, embasando nossa concepção acima, que preservar a paz requer a capacidade de impedir a força ou de vencê-la. Preservar a segurança significa, pois, controlar e organizar o poder e, com isso, ter capacidade de influir na alocação de vários valores e a busca de determinados fins. Para tanto, ele usa como instrumental as organizações internacionais. Preferimos, contudo, o termo instituições, que é mais amplo e não implica a que a instituição tenha um corpo físico (KEOHANE, 1984).

Isso porque a formação de comunidades de segurança demanda elementos materiais e simbólicos que geram a sensação de pertencimento a uma comunidade, um *we-feeling*, como coloca Deutsch (1969). Esse *we-feeling* transborda a fronteira ontológica do que se entende por Estado. Assim, Estados podem formar uma comunidade transnacional baseada em uma cultura comum. Porém, nem toda comunidade política consolida-se em uma comunidade de segurança, podendo ficar em algum estágio desse desenvolvimento. Isso é salientado por Diego d'Ávila Magalhães em *Comunidade de segurança: a teoria no conceito*, de 2012 (p.84), que, modernizando os conceitos de Deutsch, sintetiza que em uma comunidade desse tipo:

- a) compartilham-se identidades, valores e significados que fundamentam uma linguagem comum (para debaterem sobre a realidade social) e uma interpretação comum de certas normas (para conviverem harmonicamente);
- b) pessoas interagem diretamente, cara-a-cara, em um grande número de encontros e de agendas; e c) elas demonstram uma reciprocidade que expressa interesses de longo prazo ou mesmo altruísmo – os interesses derivam do conhecimento mútuo, e o altruísmo pode ser interpretado como um senso de obrigação e responsabilidade. O que singulariza uma comunidade de segurança são as expectativas confiáveis de mudança pacífica (*dependable expectations of peaceful change*), ou seja, a inexistência da expectativa ou de preparação para a violência organizada como meio de solução de disputas interestatais, certeza de que o curso das relações políticas entre unidades políticas será pacífico.

Somado a essa revisão, um contemporâneo de Deutsch, Ernst Haas (1961), critica que durante longo período de tempo o debate teórico sobre integração e comunidades concentrou-se na dimensão processual, buscando entender sob quais condições a integração avança, ao contrário de buscar as variáveis independentes e dependentes das relações causais. Nós nos aproximamos desse debate criticado por Haas em 1961, e não aprofundado por Deutsch em 1969, porque desejamos entrar em uma relação causal processual mais distinta destas, pautando-nos mais em fases e menos em resultados finais.

Essa escolha implica que ressaltamos nesta revisão que Karl Deutsch, em 1969, não considerava a existência de fases no desenvolvimento de comunidades de segurança, levando em conta apenas o sucesso e o insucesso, como já destacado. Em *Análise das Relações Internacionais*, Deutsch afirma que comunidades de segurança não se assemelham a organismos, não chegando a existir um processo de crescimento através de uma sequência de etapas, de forma semelhante ao que ele coloca como ao processo de linha de montagem de um automóvel – automático<sup>3</sup>:

As comunidades integradas se armam em todos os seus elementos e aspectos essenciais no curso da história mais ou menos como um automóvel. Importa pouco para o rendimento do carro terminado em que sequência se agrega cada parte, sempre que se chegue a incorporar todos os elementos necessários. Sem embargo, certas características do processo de integração bastariam ser observadas em casos passados (DEUTSCH, 1968, p.231, tradução nossa).

Entendemos que quando Deutsch afirma que “certas características do processo de integração bastariam ser observadas em casos passados”, ele olha apenas para modelos baseados no que hoje consideramos como o Norte Global, possuidor de um *background* histórico muito distinto do sul-americano. Por exemplo, em uma conferência, na Universidade de Brasília, em 1980, Karl Deutsch cita que a crise do petróleo dos anos 1970 gerou um aumento no intercâmbio entre Brasil e Argentina: Brasília era mais dependente do petróleo do que o vizinho, mas Buenos Aires apresentava interesses por produtos e serviços de um Brasil dependente dessa fonte de energia fóssil. Por isso, haveria um reposicionamento de relações.

Contudo, em nossa avaliação, como será empiricamente demonstrado no segundo capítulo, o modelo de Deutsch não permitiria estimar que o intercâmbio Brasil e Argentina adviesse mais de uma causa geopolítica do que econômica. Um modelo sem

---

<sup>3</sup> Importante destacarmos que o termo “automatizado” vem de estudos mais contemporâneos de Deutsch (1980) e de autores que seguem seu raciocínio, como Adler (2005). Nas obras de base, como *Political Community* e *The Nerves of the Government*, Deutsch valia-se do termo “cibernético” para as mesmas finalidades de “automatizado”.

fases poderia apontar que o MERCOSUL, decorrente desse intercâmbio nos anos 1980 tem, como fundo, elementos comerciais e não geopolíticos; portanto, sem maiores relações com a institucionalização das relações regionais, a exemplo da UNASUL, ou do desenvolvimento, em nossa hipótese, da comunidade de segurança que ascende na América do Sul.

Além do mais, tais expostos ressaltam, para nós, a necessidade de recuperar a visão original de que a segurança aprofunda-se nos grupos de pessoas e nas coletividades integrados a tal ponto que tais pessoas não irão lutar entre si. Com isso, como será exposto a seguir, na América do Sul, tornar-se-á impossível se esconder atrás da distinção entre guerras internacionais e outras formas de conflito social (HURRELL, 1998), negligenciando-se os últimos e considerando-se apenas os conflitos interestatais, como faz o modelo de Deutsch (NATHAN, 2004; CARRERAS, 2012). Fato que é percebido ao longo de uma série de relatórios citados no final deste capítulo. Conflitos sociais são menos importantes do que conflitos interestatais clássicos em um modelo criado para explicar a comunidade política do Atlântico Norte do pós-II Guerra Mundial (MCCORMICK, 2013; ADLER, 2005). O que não reflete, necessariamente, nossa condição regional.

Ligado a isso, é recorrente na literatura, a exemplo dos *SIPRI Yearbooks*, que a América do Sul é a região do globo com alguns dos menores índices de conflito interestatal do mundo. Ainda assim, uma vasta quantidade de trabalhos, inclusive *Security Communities* e *Comunidade de segurança: a teoria no conceito* não consideram a América do Sul uma comunidade de segurança porque ela não alcançou, *in totum*, as expectativas seguras de mudança pacífica. Porém, mesmo no modelo de Deutsch é possível visualizar variáveis independentes e intervenientes a figurarem positivamente no modelo, a exemplo da integração política de âmbito regional.

Consequentemente, perguntamo-nos, há de existir, portanto, um estágio dessa formação. Porque, ao mesmo tempo em que não somos uma comunidade de segurança plenamente formada, não somos uma não-comunidade de segurança, ou uma comunidade política belicosa. Então, onde estamos? Assim, poderíamos configurar uma comunidade de segurança ou não, se olharmos de fora de uma “caixa fechada” sul-americana<sup>4</sup>. É

---

<sup>4</sup> Alexander Wendt (2015), ao propor esse tipo de pensamento nas ciências sociais faz uma analogia com o Gato de Schrödinger. Esse foi uma experiência mental, frequentemente descrita como um paradoxo, desenvolvida pelo físico austríaco Erwin Schrödinger, em 1935. A experiência procura ilustrar a interpretação da mecânica quântica, imaginando-a aplicada a objetos do dia-a-dia. No exemplo, há um gato encerrado em uma caixa, de forma a não estar apenas vivo ou apenas morto, mas sim “morto-vivo”. Por

preciso olhar microscopicamente dentro do modelo de Deutsch para descrever sistemas submodulares, para analisar os efeitos específicos que não são perceptíveis na macroescala proposta em 1969.

Vemos, assim, a necessidade de utilizar uma abordagem menos clássica para compreender o comportamento de sistemas em nível molecular. Por exemplo, se o modelo clássico fosse o único a governar o funcionamento teórico de uma comunidade de segurança, teríamos respostas instáveis à pergunta “onde estamos?” pelos resultados binários serem apenas “existe/não existe” comunidade de segurança. Com isso, trazemos Adler e Barnett, em *Security Communities*, de 1998. Vemos que eles modernizam essa abordagem, compreendendo que o desenvolvimento de comunidades de segurança tem três fases: a nascente, a ascendente e a madura.

Essa diferenciação justifica-se com base na premissa de que o desenvolvimento de comunidades de segurança por ser cibernético e possuir uma “linha de montagem” também possui etapas e são nesses estágios em que a pergunta de “enfim, onde estamos?” pode ser respondida mais estavelmente. Importando, portanto, ao rendimento do carro do exemplo de Deutsch, em que sequência agregou-se cada parte na linha de montagem.

Importante salientar que, como proposto por Wendt (2015) e Adler (2005), que trazem essa ontologia de modelos menos clássicos às ciências sociais, essa diferenciação submodular não deve ser vista como um problema de modelos e nos modelos, apenas como uma anomalia esperada das concepções. Uma vez que a consciente percepção humana sul-americana carrega valores ponderados distintos e mostra-se diferente do modelo norte-atlântico trazido originalmente, logo deve ser analisado esse impacto submodular. A exemplo de riscos societais e conflitos sociais.

### 1.1.2. *Security Communities*, uma releitura de *Political Community*

Exposta a conceituação inicial de Deutsch, resgatamos um ponto daquela construção para avançarmos em outra obra sobre comunidades de segurança. O fato de que elas evoluem seguindo um caminho dependente de passos anteriores – *path-*

---

sua vida supostamente atrelar-se a um evento aleatório quântico, um gato “vivomorto” surge como reflexo de um estado quântico, segundo a interpretação comum no mundo das partículas, mas por certo alheio ao senso comum. Em termos técnicos, o estado “vivomorto” (claramente distinto do estado vivo e distinto do estado morto) compõe-se pelo emaranhamento desses dois estados e constitui de fato, segundo o que se busca elucidar, a situação do gato no experimento, ao menos enquanto o sistema permanecer fechado, sem ser observado. Só se saberá o estado do gato quando a caixa for aberta, olhando-se dentro dela, de forma “microsistêmica”.

*dependent* –, seus padrões são caracterizados por retroalimentação positiva, gerando autorreprodução institucional de elementos constituintes dessa comunidade política, como será debatido na próxima subseção.

Assim, para Adler e Barnett, escolhas iniciais, diversas vezes vistas como pequenas ou aleatórias, determinam futuras trajetórias históricas. Dessa maneira, quando um caminho particular tiver sido eleito, ele barrará outros caminhos igualmente possíveis de terem sido tomados; mesmo que essas alternativas, em longo prazo, pudessem ser mais eficientes ou possuíssem melhor alocação de recursos sociopolíticos do que o eleito.

Isso se embasa nos custos de transação de retornar a uma condição institucional anterior. Além da inércia de manutenção da própria existência que as instituições e organizações criadas por essa comunidade irão ter; pois quando indivíduos e grupos sociais identificam-se e beneficiam-se de decisões passadas, eles não têm incentivos para retornar a uma condição anterior. Relacionamos isso com o *take-off moment* de Deutsch (1969), citado anteriormente: o momento quando o processo decola de um *background* histórico e começa a gerar mudanças estruturais (WALLERSTEIN, 2008) levando a um novo dinamismo (ADLER, 2005).

Importante ressaltar que essa perspectiva mais “microeconômica”, de custos de transação nas teorias das Relações Internacionais, embora aqui seja relida com uma interpretação construtivista, é interparadigmática com elementos neoinstitucionalistas liberais de John Ikenberry, em *After Victory*, de 2001, quem adota o institucionalismo histórico, e não uma metodologia próxima ao behaviorismo para análise do mundo pós-conflitos; e como a de Robert Keohane, em *After Hegemony*, de 1984, com sua perspectiva da manutenção dos regimes internacionais.

Nessa seara, identificamos como um diálogo mais próximo ao nosso a obra de John Ruggie, com *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, de 1992, quem além de uma abordagem mais social dentro da leitura neoinstitucionalista liberal, vale-se de instrumentos metodológicos *path-dependent* em seus elementos de coordenação e colaboração multilaterais institucionalizados.

Uma breve digressão deve ser feita aqui, antes de avançarmos em mais conceitos. Resgatamos, há pouco, a citação sobre a direção de uma flecha do tempo nas comunidades de segurança – nascimento, crescimento, maturidade; e possivelmente, como desenrolar, um decaimento – e sobre a exclusividade de uma escolha sobre a outra. Por flecha do tempo trazemos a visão de Alexander Wendt em *Quantum Mind*, de 2015. Ele desenvolve

uma multidirecionalidade desse ponteiro temporal, reforçando a alegação de que no tempo humano não haja uma seta unidirecional.

Ou seja, enquanto em concepções *mainstream* de Relações Internacionais, como o realismo de Hans Morgenthau, em *Política entre as Nações*, de 1947; Kenneth Waltz, em *O homem, o Estado e a guerra*, de 1959; e John Mearsheimer, em *Tragédia da Política das Grandes Potências*, de 2001, tem-se que o tempo sempre parece fluir para frente, de tal forma que eventos no passado possam causar eventos no futuro, não se vê o contrário: eventos presentes afetando a percepção pretérita. Fazendo com que algumas construções sociais, aparentemente consolidadas na História, apresentem-se como irreversíveis, como seria o caso da guerra como fator de recorrente e ontologicamente intransponível. Importante destacar que alguns elementos destas últimas abordagens realistas serão usados mais à frente; não descaracterizando o conjunto dessas obras, de irrefutável valia à construção do campo teórico internacionalista.

Assim, se a seta da experiência temporal é uma construção social, uma experiência humana, nós não podemos explicar alguma experiência temporal, elemento basilar da consciência humana e social, apenas com uma ontologia materialista, como apontado nas obras realistas acima. Segundo Wendt (2015), a única forma de avançar em alguns estudos é desistir de uma interpretação unicamente materialista e trazer percepção humana para a equação das ciências sociais, fato que buscamos fazer ao questionar o modelo de Deutsch (1969) e que faremos com o de Adler e Barnett (1998).

Tais elementos materiais são previstos quando a concepção original de comunidades de segurança (DEUTSCH et al., 1969) estima que comunidade de segurança é um grupo de pessoas o qual se tornou “integrado”, significando a conquista dentro de um território de um “senso de comunidade”. Porém, por “senso de comunidade”, quis se dizer que existe uma crença por parte dos indivíduos de um grupo em que eles concordem em pelo menos um ponto: que problemas sociais comuns possam ser resolvidos por processos de “mudança pacífica”. Tendo crença aqui implicância na imaterialidade da consciência humana. Assim, vemos a conexão plausível com uma das duas abordagens de segurança que usaremos à frente: que é o enquadramento de segurança/insegurança não apenas como prática discursiva dos Estados (BUZAN, 1983), mas como uma percepção humana individual (SAINT-PIERRE, 2007).

Portanto, como Wendt (2015), se assumirmos que se essa crença nas mudanças pacíficas, mesmo depois de consolidadas, for de alguma forma quebrada – seja por percepções de segurança/insegurança que inibam a crença nas mudanças pacíficas entre

grupos humanos integrados, como a violência e a insegurança pública; seja por alguma nova referência histórica que afete a percepção do presente ou futuro em questão – a seta do tempo pode se reverter e apontar em direção a uma desconstrução da comunidade. Como se o passado menos pacífico retornasse como um novo evento histórico (ADLER, 2005). Decaindo a condição de comunidade de segurança e retornando ao equilíbrio dinâmico anterior conflituoso (ADLER, 2005; ADLER, BARNETT, 1998).

Essa multidimensionalidade temporal trazida por Wendt é importante em nossa análise porque usamos uma ferramenta metodológica *path-dependent*. Assim, se considerarmos a História, seguindo Fernand Braudel (1996), como uma série de eventos que se reproduzem em um determinado ponto do espaço ao invés de uma narrativa diplomática realista, nós teremos, como propõe o geógrafo Milton Santos (2002, p.145), que “eventos criam o tempo, como portadores da ação presente”, “o momento se vetoriza em uma flecha do tempo” que é irreversível, por meio de um ponto de inflexão que possibilita mudanças numa formação social num dado local geográfico.

Importante salientar que trazemos Santos a este debate porque ele, além de fazer a ponte entre a História e a Geografia Humana, trata das ações nas formações sociais também por meio de alguns eventos de interação comunicativa, como também propõe Deutsch, apresentando um *link* que vimos necessário conectar agora para aprofundarmos no capítulo seguinte.

Sintetizando, onde o evento se instala, há a mudança. Porém, o que a visão clássica dos estudos sociais acadêmicos traz, de acordo com Milton Santos (2002), é que para um mesmo evento “a repetição seria o desvio, a anormalidade” (SANTOS, 2002, p.146). Entretanto, isso não só não coaduna com a abordagem automatizada de Karl Deutsch (1978) como, reiterando Alexander Wendt (2015), anormalidades são anomalias esperadas nas concepções teóricas sociais, não se configurando como problemas. Mesmo porque, uma vez que nem a subjetividade social (WENDT, 2015) nem sua estrutura por completo (BRADY, COLLIER, 2004) podem ser vistas a “olho nu” na forma da “caixa fechada” citada há pouco. Não havendo como se tratar que repetições e reproduções, anomalias típicas desse movimento social de mudança que passa pelo *take-off* do plano de fundo histórico, sejam desvios que causem problemas nas estimativas a partir da leitura de Deutsch (1980).

Assim, é preciso entrar no sistema social antes de afirmar que a “flecha do tempo criada por um evento é irreversível” (SANTOS, 2002, p.146). Deutsch inicia essa visão ao entender que, em um sistema político, o poder é utilizado para todas as formas básicas

sistêmicas, sejam elas: pauta de manutenção da ordem; adaptação; logro dos objetivos; e a integração em uma comunidade política, cujo máximo é uma comunidade de segurança. Poder é tido por Deutsch (1973) como o controle das expectativas coordenadas de sanções significativamente prováveis, isto é: de mudanças substanciais na alocação de valores marcantes.

Dessa forma, quando o poder fracassa ele perde sua propriedade de moeda de troca entre os sistemas políticos maiores – seja a América do Sul – e todos os outros subsistemas da sociedade – nível nacional e subnacional. Assim, frequentemente, quando falha o controle das expectativas de sanção, conseqüentemente, da obediência, apela-se à força; quando falha a força, tenta-se o isolamento. Quando mesmo o isolamento falha, ou não é prático, surgem tensões e frustrações e tensões dentro do sistema, e devem melhorar correlativamente as funções de adaptação; ou, senão, quando falham a adaptação e a integração, a pauta de manutenção corre risco e a quebra do sistema resulta iminente (DEUTSCH, 1978).

Deutsch avaliou (1969, 1978, 1980) que essas são as situações que alimentam, em última instância, a guerra entre grupos humanos. A quebra do sistema e a alimentação da guerra, necessariamente, minam a existência da comunidade de segurança em alguma de suas fases (ADLER, BARNETT, 1998) porque há a degradação e a entropia ao invés da integração sistêmica, criando perdas de energia social e esclerosando o tecido que mantém a comunidade política integrada, como expôs Deutsch na Universidade de Brasília, em 1980. Assim, comunidades de segurança podem se diluir e acabar se a força que reproduz o evento que conduziu à integração e às expectativas seguras de mudança pacífica perder energia para o meio ao longo da flecha temporal, não sustentando o novo equilíbrio dinâmico. Isso é mais aprofundado em Adler e Barnett do que em Deutsch por, justamente, aqueles trabalharem com fases e estágios.

Voltando à narrativa cronológica da obra de Adler e Barnett (1998), devemos conceituar o que seriam as fases de uma comunidade de segurança. Nosso foco ao trazer essa obra aqui, seguindo o capítulo do marco teórico de *Security Communities* é: o que Deutsch propunha era formular um enquadramento para o entendimento de como o desenvolvimento e a existência de uma comunidade política deixaria sua marca nas relações transnacionais e interestatais, em geral, e em segurança, em particular. O que os dois autores mais contemporâneos pretendem com isso é uma aspiração em transladar a proposição de Deutsch e ir um passo adiante, em direção a um programa de pesquisa mais viável.

As três fases que aventam Adler e Barnett significam explicação processual, não são forçosamente um estado final. Busca-se ver a diacronia da comunidade na flecha do tempo, não sua ponta. Com isso, eles sugerem que as fases sejam descritas como mecanismos heurísticos, oferecendo uma gama de variáveis intervenientes e indicadores que são sensíveis àquela evolução na seta temporal. Fazendo isso, busca-se transpassar uma deficiência da operacionalização teórica das definições Deutsch detectada por Adler e Barnett, a de que o conceito original de 1969 era de difícil operacionalização, apesar de sua clareza conceitual, porque não oferecia variáveis intervenientes e indicadores translúcidas. Importante salientar que nenhuma das obras oferece uma métrica de escala para esse conjunto de variáveis e indicadores, sendo apenas mensurável existe/não existe.

O entendimento construtivista dos dois autores principais em foco nesta subseção requer que se trace retroativamente a institucionalização das expectativas seguras de mudança pacífica: do ponto em que elas eram apenas imaginação indo através do processo que as consolida. Além do mais, é importante salientar que este caminho metodológico por fases não exaure todas as possibilidades, derivando das observações de Deutsch e outros autores, sem as negar; mas as adaptando.

### 1.1.3. As três fases das Comunidades de Segurança

#### **1ª. Nascente**

Compreendido a que ponto desejavam chegar Karl Deutsch e seus colaboradores (1969) e, sobretudo, Emanuel Adler e Michael Barnett (1998), iremos explicar cada uma das três fases, as quais nos proverão com os indicadores de base a serem encaixados e adaptados na modelagem da comunidade de segurança sul-americana a partir dos estudos que faremos sobre a América do Sul. Tem-se, portanto, que a primeira fase é a nascente. Nessa etapa, governos não explicitamente buscam criar uma comunidade de segurança, mas desejam considerar como podem coordenar suas relações para melhorarem suas relações de segurança, diminuir custos de transação associados com seus intercâmbios ou encorajá-los. Tacitamente impulsionando esse processo.

De acordo com isso, é esperado que fossem vistos nesse estágio movimentos diplomáticos bilaterais e multilaterais que perscrutam a determinação de a que nível e extensão a cooperação pode chegar. Para atingir esse objetivo, Estados irão estabelecer elementos terceiros ou intervenientes nessas movimentações diplomáticas,

nomeadamente: instituições internacionais e, possivelmente, sua materialização em organizações internacionais. Nesse estágio, estas são desenhadas de forma a monitorar a honradez de contratos e obrigações entre as partes dessas relações políticas.

Mas o que levaria à fase de nascimento de uma comunidade assim? Há muitos gatilhos que causam pontos de inflexão nas relações entre os grupos humanos, vetorizados em seus Estados, passando de relações conflituosas ou sem comunicação, no caso sul-americano, para uma nova busca de relacionamento assentada na coordenação e na colaboração política institucionalizada. Como já dito na seção de Deutsch, essa inflexão política caracteriza-se como parte dos legados das conjunturas críticas contingentes.

Assim, podemos encontrar parâmetros que indicam porque essa mudança crítica ocorreu. *Security Communities* aponta que um desses indicadores é a ameaça comum de segurança. Deutsch já havia falado disso quando propôs que uma guerra ou ameaça compartilhada é uma condição necessária e/ou suficiente para gerar um interesse em uma comunidade de segurança. Nesse estágio, Deutsch afirma que comunidade de segurança e uma aliança estratégica são indistintas e não há a expectativa de que os Estados envolvidos nesse processo irão desenvolver identidades ou conhecimento comum.

Nesse ponto, o interessante é que eles reconheçam que possuem interesses convergentes que requerem ação coletiva para serem concluídos na anarquia internacional, beneficiando-se, dessa maneira, de benefícios de alguma modesta coordenação de políticas de segurança. Consideramos isso como uma das variáveis mais importantes à América do Sul, dado seu histórico de forte desinteresse e falta de interação entre os vizinhos. Ainda assim, Estados desenvolvem enlacs de segurança mais próximos não apenas para contornar ameaças que eles leiam como comuns, mas também para aprofundar ligações institucionais e transnacionais que os vinculem mais, espalhando-se para os meios econômicos, comércio, técnico-científico, saúde, entre outros. Esses fatos serão importantes para justificar a análise eclética à frente e o uso da combinação de realismo com construtivismo.

Somado a isso, tem-se que como consequência há a promoção de ideias sobre “segurança cooperativa”, que aqui não tem significado parecido com o termo proposto na Organização dos Estados Americanos – OEA (SAINT-PIERRE, 2007). Segurança cooperativa, para nós aproxima-se da obra de Adler e Barnett, a qual segue a definição de Amitav Acharya (1998), para quem a noção de segurança cooperativa entre os Estados é definida em termos de interdependência militar, econômica, ambiental e de direitos

humanos e não se relaciona a ameaças específicas, como o narcotráfico, ou o papel das Forças Armadas.

Adler e Barnett, após esse início, entram em um ponto importante do nascimento das comunidades de segurança. Eles salientam que grupos humanos os quais partilham atributos culturais e sociais de forma transnacional frequentemente afinam um interesse em desenvolver não apenas uma postura estratégica defensiva comum, mas uma forma institucional que é desenhada para dar musculatura a já existentes expressões de entendimentos mútuos. Isso fica evidente especialmente com o caso Brasil-Argentina, tratado à frente. Esses dois países tiveram, desde sua fase colonial um dinamismo transfronteiriço peculiar na América do Sul, devido a fatores socioculturais, geográficos e políticos; promovendo-os a patrocinadores de importantes movimentos institucionais no subcontinente sul-americano (HURRELL, 1998).

Outros pontos que precipitam uma comunidade de segurança nascente são de base normativa e material, como rápidas mudanças na distribuição no poder militar; eventos cataclísmicos que produzem mudanças em estruturas materiais, mentalidades, sensibilidades e novas formas de pensar sobre a organização da vida política; e processos domésticos e transnacionais que geram interesses comuns. Novamente, é levantado o ponto das instituições.

Mesmo que elas tenham foco alheio à segurança expresso em suas cartas organizadoras, como o MERCOSUL – cujo foco tecnicamente é comercial, mas na prática, geopolítico –, essas instituições contribuem para o desenvolvimento de confiança, sendo construtoras de regiões, ou *regions builders* (NEUMANN, 1994; BUZAN, WÆVER, 2003). Portanto, reiterando teoricamente o porquê de trazermos modelos não clássicos aos sistemas políticos sul-americanos um pouco atrás na narrativa, por meio de Wendt (2015) e Adler (2005).

Finalmente, um ponto importante, para a consolidação do nascimento de uma comunidade de segurança é a existência de Estados que sejam hábeis a projetar um senso de intencionalidade, provendo liderança ao redor de assuntos centrais que possam estabilizar essa fase nascente, como propõe John Ruggie (1992) em seu estudo sobre o papel da coordenação e da colaboração internacional para manutenção do multilateralismo institucional. Esse ponto é um local de conexão com outra teoria de segurança regional, os Complexos Regionais de Segurança, desenvolvido por Barry Buzan e Ole Wæver, em 2003, em *Regions and Powers*.

Na teoria dos complexos regionais de segurança, a existência de uma nação-chave, ou *key-nation*, é indispensável à manutenção de um complexo regional. De forma mais branda, em comunidades de segurança de Adler e Barnett, uma nação-chave não é indispensável à coesão na comunidade, mas é um fator importante para que ela se mantenha íntegra e possa avançar em direção às outras fases comunitárias. Fases que são inexistentes na abordagem de complexos regionais de segurança, que são mais causalmente binários, da mesma maneira que as comunidades de segurança de Deutsch, tendo como dois *outcomings*: a sua existência ou inexistência.

## **2ª. Ascendente**

Essa fase é definida pelo aumento da densidade de *networks*, novas instituições internacionais e organizações que refletem ou uma cooperação e coordenação militar mais próxima ou uma diminuição na percepção de que o outro Estado representa uma ameaça. Isso caracteriza o incremento de estruturas cognitivas que promovam ver e agir juntos, fato que, conseqüentemente, aprofunda o nível de confiança mútua e a emergência de identidades coletivas que começam a encorajar as expectativas seguras de mudança pacífica.

Nesse nível de interação vê-se uma aproximação com o conceito de interdependência complexa de Robert Keohane e Joseph Nye em *Power and Interdependence*, de 1977, porém se aproximando mais da cooperação do que da discórdia. No patamar das interações, múltiplos canais de comunicação, que já existiam na fase nascente, são intensificados e estendidos. Estados e suas sociedades estão cada vez mais embutidos em uma densa rede de relações, formais e informais, dando novos papéis a atores e formando novas agendas, essas fotografadas, como sintetizam Adler e Barnett: como sendo “amigáveis”, ou intensificando o *we-feeling* que Deutsch propunha. Essa concepção de Deutsch superaria, como propõem Keohane e Nye, a separação de agenda de altas políticas das demais.

O adensamento dessas dinâmicas pode ser encorajado e facilitado, sobretudo, pela existência de ideias comuns de progresso material e de segurança. Este adensamento é facilitado pela crescente convergência em torno de expectativas de que aquele progresso será mais bem garantido entre os membros de uma região: o começo do que vemos como o *take-off* de Deutsch.

Embora evidências de confiança mútua possam ser localizadas em uma variedade de formas institucionais e organizacionais, as quais refletem reciprocidade difusa, como a questão dos canais e das agendas supraexpostas, os elementos que residem na esfera da segurança são importantes, especificamente aqueles ligados ao aumento da confiança militar, quando posturas interdependentes são visualizadas em partilha de informações de inteligência de aquisições. Finalmente, essa construção de confiança também é conduzida pelo aprendizado social. Cognição aumenta o conhecimento que indivíduos em Estados têm não somente sobre as intenções dos outros, mas também têm sobre as interpretações de sociedade, política, economia e cultura dos outros (WARWICK, 1973).

Mas como uma experiência social entre pessoas de diferentes países pode afetar as atitudes individuais em relação ao seu próprio Estado e ao de outros? A resposta a essa questão depende de como o observador define a personalidade e o processo de influência social. Teorias de socialização (KEOHANE, NYE, 1973; WARWICK, 1973) oferecem-nos uma abordagem interessante porque trabalham com a interação entre indivíduos em uma dada conjuntura social, mas focam-se mais em organizações internacionais como locais cognitivos. Em geral, socialização refere-se ao processo no qual indivíduos adquirem conhecimento, sentimentos, habilidades e outros traços que são esperados nos grupos dos quais eles fazem parte ou desejam fazer.

Uma questão básica em qualquer forma de interação transnacional, segundo o sociólogo Donald Warwick em obra feita em conjunto com Keohane e Nye (1973), diz respeito ao grau com o qual os participantes de uma interação podem ser dependentes do controle mediado por organizações formais. Se a missão de uma organização internacional é a de promover atitudes de acomodação internacional, a cultura organizacional pode ser uma força importante para criar o *we-feeling* que Deutsch propõe. E esse nos parece ser o caso da UNASUL.

Há, com isso, a busca desse *feeling* por meio do rastreo por congruidade de culturas; diminuição de discrepâncias de *status*, ou seja, o melhoramento da visão que Estados em uma comunidade têm do espaço que o outro ocupa; e a manutenção da duração dos contatos, pois quanto mais tempo um contato dura, maior a confiança que se desenvolve entre os participantes (WARWICK, 1973). Em acordo, portanto, com a ideia de Deutsch de que o tempo sobre o qual a integração persiste ajuda a consolidá-la (DEUTSCH et al., 1969). Quando se toma que participantes de interações em organizações internacionais normalmente são ou poderão ser tomadores de decisão ou

*policy makers*, os impactos dessa socialização atingem a formação das políticas externas e domésticas dos Estados dos quais esses indivíduos são originários (DEUTSCH, 1974).

Essa conceptualização liga-se àquela de Adler e Barnett (1998) e com a de Paul Kowert e Jeffrey Legro (1996): de que as instituições internacionais, tangenciadas em organizações internacionais – aqui, a UNASUL – sejam mecanismos heurísticos, inicialmente de monitoramento e, paulatinamente, tornem-se espaços para essa socialização e consecutiva criação de *we-feeling*. A consolidação desse momento de aprendizado coletivo e mudança de percepções também irá coadunar-se com o que proporemos na próxima seção sobre os elementos teóricos a respeito da interpretação de como os Estados tratam a condicionalidade da anarquia internacional. Isso abre espaço, portanto, à discussão da 3ª fase de uma comunidade de segurança.

### **3ª. Madura**

A última fase da consolidação de uma comunidade de segurança espelha-se na institucionalização das expectativas seguras de mudança pacífica tanto em nível doméstico quanto em arranjos supranacionais. O conflito físico na região torna-se improvável. Nesse ponto, atores regionais partilham uma identidade e, dessa maneira, pode-se afirmar que uma comunidade de segurança efetivamente consolida-se em expectativas seguras de mudança pacífica. O limite da mudança pacífica foi cruzado e, portanto, movimentos que instrumentalizem agressões dentro da região tornam-se cada mais vez mais difíceis de serem ajuizados.

É nesse momento em que se deve fazer a distinção entre as comunidades pluralistas e amalgamadas. Porque, nas pluralistas, mais duas variantes devem ser observadas: as comunidades dissolutas e as fortemente acopladas. Nestas últimas, os Estados identificam-se mutuamente e positivamente, proclamando uma mesma identidade, levando o *we-feeling* a altos patamares; há vários e diversos mecanismos de identificação que reproduzem e reforçam a comunidade de segurança; existe o sistema de governança informal baseado nos significados coletivos e na identidade partilhada; e, mesmo que haja interesses divergentes, Estados irão praticar a autorrestrrição. Essa é a condição, segundo Adler e Barnett, da União Europeia.

Evidências de uma comunidade de segurança madura podem ser encontradas em vários indicadores que refletem um alto grau de confiança, identidade compartilhada, baixo ou nenhuma probabilidade que conflitos levem a confrontos militares e que haja

uma distinção de quem é de dentro e de fora da comunidade de segurança. Finalmente, Adler e Barnett, sintetizam em tópicos os indicadores a serem encontrados em uma comunidade de segurança madura dissoluta:

- Multilateralismo:
  - Como já definido por John Ruggie (1993), processos de tomadas de decisão, resolução de conflitos deverão ser mais consensuais do que em outras formas de relação interestatal.
- Desfortificação de fronteiras:
  - Ainda que presentes, controle de fronteiras e patrulhas são empreendidos para assegurar defesa contra ameaças extracomunitárias e não contra invasões militares organizadas por membros da comunidade.
- Mudanças no planejamento militar:
  - *Worst-case scenarios* intracomunitários não são incluídos em análises prospectivas intracomunitárias, porque a guerra, o pior cenário possível, não é mais uma opção em mente.
- Definição comum de ameaças:
  - Isso depende de uma identificação central do que ameaça a constituição dos membros de uma comunidade.
- Discurso e linguagem de comunidade:
  - O discurso normativo do Estado reflete os padrões da comunidade.

Além desses *proxies* acima descritos, Adler e Barnett terminam sua construção teórica apresentando indicadores para que se possa encontrar comunidades de segurança maduras fortemente acopladas. Sendo eles:

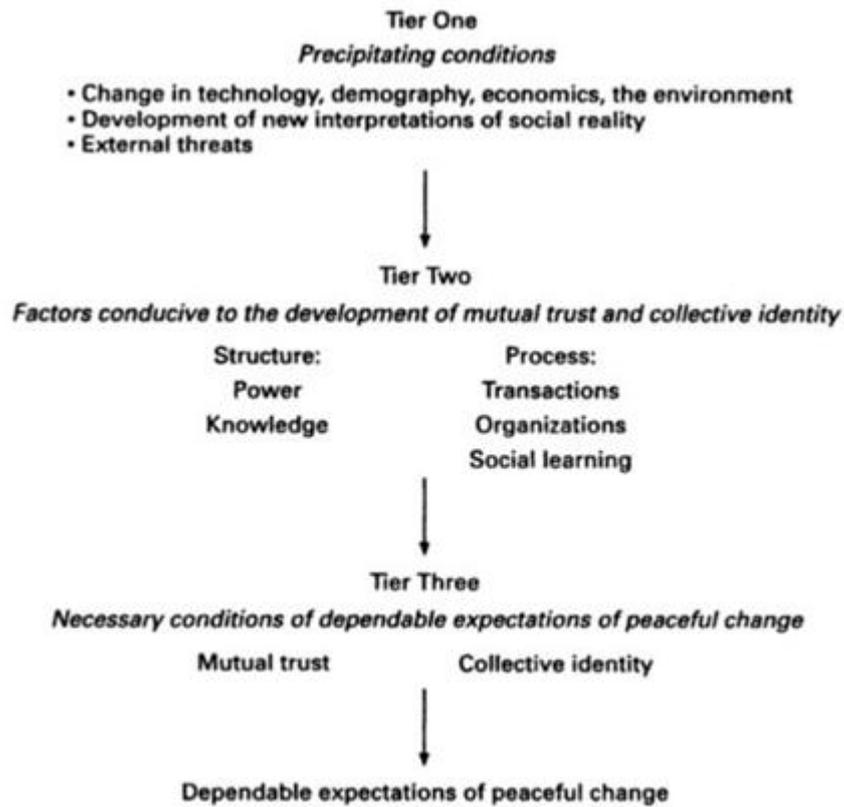
- Alto nível de integração militar:
  - Construção de elementos de segurança cooperativa para problemas dentro da comunidade e, possivelmente, elementos de segurança coletiva para os externos.
- Coordenação política contra ameaças “internas”:

- Coordenação política para elementos que ameaçam a comunidade a partir de dentro. Comunidades também derivam sua identidade de ameaças comuns.
- Livre circulação de pessoas:
  - Diminuindo a distinção entre ‘nós’ e ‘eles’ dentro de uma comunidade.
- Internacionalização da autoridade:
  - Políticas públicas compartilhadas e coordenadas podem aprofundar políticas com multiperspectivas, ou seja, regras compartilhadas em nível nacional, transnacional e supranacional.

Assim, encerramos a apresentação teórica principal do que começamos a compreender como comunidades de segurança. Mas, como já dito durante a apresentação das primeira e segunda fases dessa construção, as instituições internacionais têm um papel heurístico na resposta àquela questão ontológica fundamental das Relações Internacionais e indispensável às expectativas de mudança pacífica: como sobrepujar a guerra nas Relações Internacionais. Acreditamos que as instituições são vetores indispensáveis a esse processo. Inclusive consideramos comunidades de segurança como instituições. Além do mais, como iremos analisar o papel da UNASUL nisso tudo, uma discussão sobre o que vemos como função das instituições é necessária.

Finalmente, a figura abaixo é um guia sintetizador do que expusemos acima será útil ao longo dos exercícios de análise para verificação de quão completos foram os indicadores de cada fase no desenvolvimento e nas dinâmicas sul-americanas.

**Figura 1. Evolução dos estágios de uma Comunidade de Segurança**



**Figure 2.1 The development of security communities**

Fonte: ADLER, BARNETT, 1998, p.38

## **1.2. A meia promessa das instituições internacionais**

Dando continuidade ao exposto acima, agora vamos em direção a um entendimento mais focado nas teorias das Relações Internacionais relacionadas com segurança internacional de maneira mais ampla e menos concentrado apenas na conceituação e modelagem de comunidades de segurança<sup>5</sup>. Assim, partimos à discussão teórica sobre o papel das instituições internacionais em resposta àquele problema ontológico da guerra face ao princípio ordenador das Relações Internacionais: a anarquia internacional. Além disso, nesta seção, fazemos a apresentação sobre como

---

<sup>5</sup> Esta seção foi baseada em artigo apresentado pelo autor desta dissertação em painel no *I Simpósio Internacional de Ciência Política* da UFRGS, em setembro de 2015. A versão completa desse trabalho encontra-se nos anais do evento disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/anais/defesa/>

trabalharemos as abordagens de Segurança Internacional e o início da aplicação do que utilizaremos como sendo análise eclética e teorias de nível médio ao caso sul-americano: o realismo-constitutivista.

### 1.2.1. A falsa causalidade das instituições internacionais no neorrealismo

Retomando aquele princípio recém citado, visualizamos um equilíbrio de poder internacional que ainda explica a ordem e as regras e instituições que dele emergem como resultado do balanceamento e ajustamento entre Estados sob as determinantes da anarquia internacional (WALTZ, 2001). Porém, também vemos que a anarquia internacional possui uma lógica que vem mudando desde o final da Guerra Fria. A construção desse raciocínio passa menos de uma visão de política de poder para mais uma conceituação ligada a contingentes históricos e contexto sistêmico (BUZAN, LITTLE, JONES, 1994), sobrepondo-se (ADLER, GREVE, 2009).

Assim, vê-se que o neorrealismo encontra dificuldades em explicar a continuidade dessa estrutura de equilíbrio porque separa a anarquia que superestrutura o balanço e sua lógica dos processos orgânicos das Relações Internacionais (BUZAN, 1996; IKENBERRY, 1998/1999; WENDT, 2005), como se as interações entre os Estados fossem algo à parte da estrutura da teorização sistêmica que os neorrealistas adotam (WENDT, 2005).

Espelhando uma articulação sobre isso, John Mearsheimer, no final de 1994, publica o artigo seminal *The False Promise of International Institutions*, o qual ele inicia com uma descrição teórica institucionalista de que, após o final da Guerra Fria, os líderes ocidentais procuraram criar arranjos de segurança baseados em instituições internacionais, rejeitando, portanto, o equilíbrio da política de poder como um conceito balizador da política internacional.

Em seu texto, ele coloca que tais abordagens “institucionalistas<sup>6</sup>” – liberalismo, segurança coletiva e construtivismo – são uma resposta ao neorrealismo e desafiam-no, ao declarar que instituições desencorajam os Estados a fazer o cálculo de poder, por serem elas as variáveis independentes de uma relação causal cuja variável dependente é a paz.

---

<sup>6</sup> Quando nos relacionarmos diretamente ao texto de Mearsheimer, usaremos institucionalismo entre aspas porque Mearsheimer trata o construtivismo genericamente como institucionalismo e acreditamos que essa concepção não é a mais adequada àquela abordagem teórica.

Sendo a promessa para os “desafiadores do neorealismo” (MEARSHEIMER, 1994/1995) a de que as instituições internacionais causam a paz.

Essa frase da “promessa das instituições” incentivou-nos a buscar qual seria a função de tais instituições na segurança internacional. Conformando-se, assim, como parte de nossa justificativa para esse debate complementar às comunidades de segurança e à UNASUL, ambas instituições para nós. Continuando nessa esteira, o autor de *The False Promise* tem como principal conclusão, antes mesmo de apresentar sua possível hipótese, a de que as instituições têm mínima influência no comportamento dos Estados e, por isso, não cumprem a promessa de promover a estabilidade pacífica no mundo pós-Guerra Fria.

Nossa interpretação é que tanto Mearsheimer quanto seus “desafiantes” fragilizam sua argumentação ao tratar as instituições internacionais como a variável explicativa da paz do mundo pós-Muro de Berlim<sup>7:8</sup>. Com isso, nosso argumento neste subestudo é de que essas instituições, como já dito anteriormente são uma interveniente, um meio-caminho, no processo causal que vai de uma balança de poder em busca de equilíbrio, porém conflituosa e sem interlocução entre os Estados, para uma de interdependência e integração, geradora de uma comunidade de segurança, cuja interveniência se dá por um período de cooperação e coordenação institucionalizada.

Na América do Sul, nosso objeto de estudo, essa interveniência se dá pela UNASUL. Não criamos uma hipótese nesta subseção, cujo objetivo não é falsear Mearsheimer, mas mostrar contrapontos às interpretações e às metodologias presentes naquele texto, a partir de uma avaliação sul-americana e suas instituições. Para chegar a esses contrapontos e subseqüentes conclusões, teremos mais dois momentos que são nossos objetivos analíticos da subseção.

Desenvolvido sinteticamente o incentivo acima e indo ao tema específico da UNASUL na segurança regional sul-americana, avançamos ao ponto em que uma abordagem regional traça um nível de análise menos macro capaz de mostrar possíveis mudanças das relações de segurança (BUZAN, WÆVER, 2003) e evoluções na estrutura lógica da anarquia e sua balança de poder (ADLER, BARNETT, 1998; ADLER, GREVE, 2009), mostrando, finalmente, em nossa consideração, elementos subsistêmicos da

---

<sup>7</sup> A fim de harmonização cronológica, adotamos como marco temporal do fim da Guerra Fria o mesmo que Mearsheimer.

<sup>8</sup> Sabemos que algumas vertentes do neoliberal institucionalismo, tratam as instituições já como variáveis intervenientes, mas não é o caso, em nossa visão, daqueles teóricos de cunho liberal tratados por Mearsheimer.

estrutura internacional e submodulares das comunidades de segurança não vistos com a “caixa fechada” ou a “olho nu”. Além de mostrar o papel do que consideramos como a interveniência das instituições no processo causal e sua flecha temporal (ADLER, BARNETT, 1998).

Contudo, apesar da proximidade teórica em segurança com a abordagem da Escola de Copenhague, com o uso de Buzan, Wæver e Wilde, não trabalhamos a região sul-americana como um complexo regional de segurança; porque, como já dito, desejamos aprofundar-nos em uma relação causal pautada mais em fases e menos em resultados finais binários. Assim, configurando-se, em nossa visão, como mais demonstrativa da evolução temporal e mudança estrutural da lógica anárquica e sua balança e o peso das instituições nesse processo. Aqui vemos a ligação dessas visões teóricas com os modelos de construção de comunidades de segurança propostos por Deutsch e colaboradores (1969) e por Adler e Barnett (1998).

Finalmente, justificamos a escolha dessa subtemática a partir da visão de Friederich Kratochwil (2003), quem argumenta que, quando os alunos de pós-graduação são indicados a escolher um tópico de dissertação, eles são advertidos a escolher uma teoria de seus pares já bem estabelecidos para colocá-las em teste, conforme aconselhado por King, Keohane e Verba (1994). Porém, em seguida, Kratochwil (2003) afirma que esse procedimento pode impedir a tentativa de criar novos esquemas porque, embora muitas dessas novas ideias possam provar-se inexequíveis, outras seriam praticáveis. O autor pergunta-se, então, se não deveríamos começar com um problema e procurar um caminho para respondê-lo; questionando o pressuposto de figuras líderes de nosso campo teórico, como Mearsheimer.

Dado esse incentivo, fazemos na próxima subseção a revisão de *The False Promise* para emitir uma consideração sobre seu conteúdo teórico e metodológico, tecendo uma série de críticas à abordagem tendente ao behaviorismo de Mearsheimer (KOLODZIEJ, 2005<sup>9</sup>). Em seguida, fazemos a inserção dos aspectos teóricos de segurança internacional, ligados aos conceitos de Comunidades de Segurança e de aprendizado social. Isso é importante para a avaliação que faremos mais adiante nesta dissertação ao processo na América do Sul.

---

<sup>9</sup> É importante destacar que Mearsheimer se vale também de leituras ditas ‘tradicionais’ das Relações Internacionais em alguns de seus trabalhos maiores; usando, então, a História e sua leitura seletiva (KUPCHAN, Charles A.. "Review of The Tragedy of Great Power Politics". *The International History Review*, September, 2003). Mas, neste artigo específico, vemos mais a aproximação com o behaviorismo do que com o tradicionalismo.

Em complementação aos aspectos teóricos de segurança, apresentaremos a abordagem interparadigmática de cunho realista-construtivista. Relembrando que isso tudo não é uma tentativa de falsear Mearsheimer, mas é um questionamento se é possível combinar sua abordagem com outras e que as instituições têm esse papel interveniente no processo causal de uma comunidade de segurança.

### 1.2.2. “*Ideas all the way down?*” e a busca por comensurabilidade teórica

Nesta subseção, duas coisas importantes devem ser feitas para que possamos avançar na tentativa de convergência e de comensurabilidade das diversas abordagens teóricas trazidas por Mearsheimer em *The False Promise* (1994/95): faremos uma breve descrição do neorealismo político trazido pelo texto de base; em seguida, dos pontos de conflito teórico e metodológico; e, finalmente, uma descrição do porquê de Mearsheimer considerar como falhas as três abordagens “institucionalistas”. Dessa forma, como já citado, esse autor neorrealista encontra as chaves para a guerra e a paz mais na estrutura anárquica do sistema internacional do que na interação dos Estados de forma individual.

Apesar do supraexposto, Mearsheimer, em mais de uma obra (1990, 1994/95, 2001), não nega a notabilidade das instituições internacionais. Contudo, o autor afirma que elas são apenas reflexos dependentes do poder dos Estados participantes de um sistema internacional anárquico e, portanto, aquelas são incapazes de alterar o comportamento de seus atores na estrutura sistêmica. Assim, a variável independente principal, ou explicativa, da causa da guerra e da paz, para Mearsheimer, não são instituições, mas a balança de poder, derivada da anarquia.

Além do mais, o autor assume a posição de que uma boa descrição “seria melhor do que uma explicação ruim” (KING, KEOHANE, VERBA, 1994, p.264, tradução nossa). Assim, ao analisar as outras possibilidades de explicação do sistema internacional, ele mostra que sua descrição baseada em dados observáveis é melhor do que as “explicações ruins”, estas que acreditam que a condição de guerra ou paz seja causada pelas instituições e, conseqüentemente, também do peso das ideias. O autor neorrealista (1994/95, p.49, tradução nossa) assevera na conclusão de *False Promise* que “há sérios problemas com a lógica causal de cada uma das teorias institucionalistas e há pouca evidência empírica que as sustente”.

Entretanto, nós entendemos que as abordagens “institucionalistas” devam ser analisadas metodologicamente menos como behaviorismo e mais como

“institucionalismo histórico”, preferencialmente buscando um equilíbrio. Na abordagem histórica (THELEN, 1999; IKENBERRY, 1998/1999, 2001), tem-se que, inicialmente, a política doméstica e orientações são mediadas de forma decisiva por estruturas e configurações institucionais de governo. As estruturas de um sistema restringem os objetivos, oportunidades e ações dos grupos e indivíduos que operam dentro dele.

De acordo com Peter Katzenstein (1978), o institucionalismo histórico visa a construção de um meio-termo teórico, valendo-se de abordagens de nível médio que focam no desenvolvimento sociopolítico e econômico entre Estados ou regiões. Isso acarreta a compreensão sobre como a escolha de ação depende da interpretação de uma situação, mais do que simplesmente um cálculo instrumental. Dessa forma, os que se valem dessa aproximação metodológica veem a ideia de estratégia de decisão junto à interpretação de natureza histórico-estrutural como variáveis que influenciam o processo decisório (FERNANDES, 2002).

Mas aqui sugerimos que, seguindo Adler e Barnett (1998), melhor se entende como essas restrições e oportunidades institucionais são manifestadas se elas são colocadas dentro de um processo causal *path-dependent* – instituições internacionais são estabelecidas a partir de um ponto de inflexão na política internacional dos atores ou do sistema: o conceito de conjuntura crítica. Este é antecedido por um contingente histórico e tende a persistir por reprodução até que outra conjuntura crítica possa, possivelmente, introduzir um novo momento de oportunidade para a mudança processual ou ela persiste até que a termodinâmica do processo perca força pela não reprodução das instituições (MAHONEY, 2010; ADLER, 2005).

Nesse ponto, relembremos Wendt (2005), quem justifica nossa explanação acima, ao afirmar que se pode aprofundar o neorrealismo estudando que materialistas, como neorrealistas e neoliberais, privilegiam relações causais, efeitos e suas questões. Dessa forma, neorrealistas, argumentam que o interesse dos Estados contém-se na estrutura material da anarquia. Se partirmos dessa premissa, ideias deveriam ser reduzidas *a priori* a uma variável interveniente da relação causal neorrealista entre a balança de poder e seus resultados, determinando escolhas em múltiplos equilíbrios. Somado a isso, tem-se que os neoliberais não trabalham instituições como *ideias compartilhadas*, como os construtivistas; porém, trabalham-na como uma variância independente adicional (FERNANDES, 2002) ao equilíbrio de poder. Variável explicativa adicional que, segundo Mearsheimer, aqueles teóricos liberais são incapazes de explicar.

Assim, aceitando os conceitos de Wendt (2005), se entendermos, suplementarmente, que as instituições são o amálgama das ideias e das forças materiais da balança política de poder (COX, 1981) e aceitando que as instituições são *ideias compartilhadas* (WENDT, 2005), elas fariam a ponte entre o equilíbrio de poder balanceado e seu resultado. Concordando também com aqueles elementos que devem ser levados em conta quando falamos da reversão da evolução temporal das comunidades de segurança (ADLER, BARNETT, 1998). Além de as instituições serem parte integrante dos interesses e do próprio poder, como propõe aquele autor. Pois o material não pode ser descolado de seu processo social (WENDT, 2005).

Portanto, podemos assumir que as instituições são um *mix* entre ideias socialmente construídas e ferramentas calculadas de interação entre os Estados (ADLER, BARNETT, 1998, 2009). Dessa forma, podemos ater-nos à relação causal neorrealista, descrita por Wendt e não estritamente a uma relação constitutiva idealista à qual ele se atém; adotando, assim, as instituições fortemente como variável interveniente, já que são ideias compartilhadas, ao mesmo tempo em que poderíamos traçar suas origens de volta a grupos autointeressados de Estados, que as construíram como mecanismo para atingir um determinado fim idealizado a partir da balança de poder material.

Finalmente, estruturas institucionais têm um impacto, porque elas facilitam ou limitam as ações de grupos e indivíduos, não sendo oferecidas como uma *explicação* completa dos resultados (IKENBERRY, 1998/1999). Por isso, relendo Wendt em *The Social Theory of International Politics* (2005, p.92), reindagamos o título de seu capítulo sobre a constituição de poder e de interesse, “*ideas all the way down?*”. Chegamos à conclusão de que as ideias não perfazem todo o caminho teórico, elas correspondem à parte deste em conjunto com os elementos materiais e estruturalistas das Relações Internacionais. A combinação desses dois elementos, o materialista e o idealista – o neorrealista, sobretudo, e o construtivista – leva-nos a uma teoria de nível médio ou de médio alcance, vista a seguir.

Um exemplo desse inter-relacionamento teórico realista-construtivista, em nossa ponderação, pode ser embasado na concepção de Ian Hurd em *Legitimacy and Authority in International Politics*, de 1999. Nesse artigo, Hurd sintetiza que os Estados em um sistema internacional anárquico têm no autointeresse<sup>10</sup> – para alcançar determinados

---

<sup>10</sup> Hurd relaciona coerção, autointeresse e legitimidade nos sistemas políticos domésticos e internacionais como motivadores para obedecer a regras, normas e outros elementos de regimes que dão forma a uma comunidade política. Aqui, por escopo teórico, iremos nos ater apenas ao autointeresse e legitimidade.

objetivos políticos – uma das motivações para obedecer a regras, normas e outros elementos de regimes que dão forma a uma comunidade política. Se tomarmos esse autointeresse como uma das bases de satisfação material do balanço de poder (WALTZ, 2004), fará sentido a visão de Hurd de que as relações no sistema internacional permanecerão em equilíbrio enquanto a estrutura de *payoff* também se mantiver estável ou favorável.

Todavia, sob a motivação exclusiva do autointeresse, relações de longo prazo entre agentes mostram-se difíceis de serem mantidas porque estes não valorizam a relação *per se*, apenas os benefícios agregados a estes contatos. Complementarmente, Hurd salienta que relações de longa-duração certamente podem existir, mas apenas se os retornos forem igualmente de longa-duração. Entretanto, quando assumimos, como já tratado, que agentes podem aprender socialmente a partir da convivência e de relações (DEUTSCH, 1974), sejam elas impulsionadas por qualquer origem, incluindo o autointeresse (IKENBERRY, 1998/1999), podemos ver nas instituições internacionais (WARWICK, 1973) *locus* gerador, heurísticamente e em um tipo ideal, de definições comuns do que é autointeresse legítimo (KOWERT, LEGRO, 1996).

Com isso, queremos dizer que se instituições são, de início, amálgamas (COX, 1981) de autointeresses convergentes (KOWERT, LEGRO, 1996), e elas propiciam, no logo prazo, a reprodução do evento do ponto crítico que levou agentes autointeressados a relacionar-se (DEUTSCH, 1969; FERNANDES, 2002), o resultado pode ser um novo equilíbrio dinâmico impulsionado menos pelos *payoffs* das relações e mais pelo *take-off* de Deutsch (1969): uma comunidade política e, possivelmente, de segurança.

Finalmente, fortalece-se também a concepção de Hurd de que instituições são interlocutores que propiciam aglomerados de agentes a tornarem-se comunidades políticas, porque elas engendram um processo operativo nesse aprendizado social que legitima a internacionalização dos agentes a partir de um padrão externo. Dessa forma, como, os agentes passam a compor uma comunidade política a partir de uma perspectiva também pautada no elemento legitimação, eles deixam de, em um tipo ideal, perceber possíveis conflitos entre seus interesses e suas obrigações decorrentes da relação institucional. Exemplo, ainda que limitado, desse padrão idealizado é a ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de contabilidade e controle de materiais nucleares, tratada à frente, surgida a partir de autointeresses convergentes e hoje possuidora de alguma legitimidade perante ambos os agentes sul-americanos que lhe deram origem em um tema considerado da mais alta sensibilidade e de autointeresse.

Os impactos das instituições, portanto, tendem a ser avaliados como eles interagem com outros fatores, tais como os interesses da sociedade, a cultura, ideologia e novas ideias políticas. Por essa razão, concordamos no princípio com Mearsheimer e não vemos as instituições como as variáveis explicativas ou a variável independente principal da paz. Porém, não as vemos como apenas um reflexo dependente. Tampouco vemos as ideias, em forma de instituições, como o caminho completo, até o fim da cadeia causal. Vemo-nas, pois, como intervenientes da explicação da paz, mas ainda ligadas à base material do poder, amalgamando-as e sobrepondo capacidades materiais ao poder das ideias – realismo ao construtivismo. Por isso, a “meia promessa”. Enfim, essa abordagem toda será importante quando formos tratar de nosso caso sul-americano, usando a leitura realista-construtivista.

### 1.2.3. A segurança regional sul-americana e os modelos de comunidades de segurança

Dando prosseguimento, é necessário aprofundar a base teórica específica de segurança com a qual trabalhamos. Assim, Barry Buzan e Lene Hansen (2010) identificam quatro questões que estruturam o debate de Segurança Internacional: i) qual é o objeto referencial da segurança: o Estado, a nação ou o indivíduo; ii) se esse objeto deve incluir ameaças internas ou externas; iii) a segurança deve ser restrita ao domínio militar ou, pelo contrário, incluir outros domínios como o econômico, o societal, o político e o ambiental?; e iv) a segurança deve estar intrinsecamente associada a uma lógica de ameaça, perigo e urgência?

Diferentes respostas a essas questões dão origem a várias abordagens as quais têm delineado os estudos de segurança. Aqui, nós focamos em parte nas respostas dadas pela Escola de Copenhague ao nível dos Estados sul-americanos. Além dela, tomamos como objetos de riscos intrarregionais, seguindo a análise perceptiva e prospectiva do *Global Risks Perception Survey 2015* e *2016 Global Risks Report*, do Fórum Econômico Mundial; do *2016 Social Progress Impact* e do *2014 SIPRI Yearbook*:

- Elementos geopolíticos, como focos de atrito interestatal passíveis de engendrar confronto armado, a exemplo de querelas fronteiriças e de território ainda não resolvidas, e problemas de governança nacional, os quais podem gerar problemas interestatais por *spill-over effect*.

- Elementos societais, como profundas instabilidades sociais, que podem gerar abalos na capacidade governativa nacional, o que inclui as altas taxas de violência, sobretudo a letal, acarretando a discussão sobre segurança pública. Esses riscos podem minar a estabilidade interestatal e a percepção de segurança na América do Sul.

Esses dois tópicos são interpretados como problemas a serem resolvidos dentro da possível comunidade de segurança sul-americana de acordo com os preceitos expostos nas subseções anteriores. Porém, ainda avaliaremos o grau de ameaça, riscos e vulnerabilidade que tais elementos representam no subcontinente sul-americano nos capítulos seguintes.

Retomando a Escola de Copenhague de Segurança Internacional, ela tem sua origem com teóricos já utilizados aqui, como: Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde (1998). A Escola de Copenhague tem ênfase particular nos aspectos sociais da segurança, por isso, há uma conexão interessante com a abordagem construtivista e com o transnacionalismo das teorias das Relações Internacionais, o que a conecta com as comunidades de segurança.

Copenhague é um movimento de renovação teórica surgido por meio do debate sobre a redefinição do conceito de segurança utilizado em nosso campo. A análise aprofundada sobre o conceito de segurança demonstrava que sua utilização e significado encontravam-se imbuídos pelas premissas realistas, que a associavam exclusivamente ao Estado e aos aspectos militares e estratégicos, como enfatizado por Stephen Walt em *The Renaissance of Security Studies, de 1991*.

As propostas daqueles autores revisionistas não ignoram os propostos realistas; por exemplo, aquele de Walt (1991), entretanto defendem que os estudos da área não devem se restringir às questões militares. Contudo, resguardam o Estado como unidade básica de análise. Aqui, utilizamos a vertente abrangente da Escola, a qual sustenta que os estudos de segurança devem incorporar tanto as ameaças militares quanto aquelas advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal. Ou seja, há a setorização das ameaças, como proposto por Buzan em *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*.

Reiterando isso, com o final da Guerra Fria, como proposto por David Baldwin (1991), era necessário rever os conceitos de segurança para além do Estado e do setor

militar, devido às “novas ameaças”. Assim, Buzan, Wæver e de Wilde (1998) conceituam que:

[S]egurança é uma prática de enquadramento de questões. [...] [M]ovimento que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão, ou como um tipo particular de política, ou como algo que a transcende [...]. Segurança é, assim, uma prática autorreferida. Pois, é no contexto dessa prática que se forma uma questão de segurança. Não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real, mas porque é apresentada como ameaça (1998, p.23-24, tradução nossa).

Importante frisar que essa definição de segurança como prática de enquadramento não será a única que usaremos e irá referir mais aos elementos geopolíticos de nossa análise empírica futura, como proposto no *2016 Global Defense Perspectives Mapping*. Como mostraremos abaixo, vemos a prática de enquadramento como parte de um resultado de uma percepção de segurança.

Nessa esteira, uma consideração deve ser feita aqui. De acordo com os relatórios *Guía para la Prevención Local Hacia Políticas de Coesión Social y Seguridad Ciudadana*, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – UNHABITAT (2009) *Informe Regional de Desenvolvimento Humano do PNUD 2013-2014: Segurança Cidadã*, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2013), a fim de avaliar a situação da segurança na América Latina, especialmente na América do Sul, maior zona geográfica e mais populosa dessa região, há a necessidade de trabalhar-se adequadamente o termo segurança adentrando a dimensão societal e parte social dos riscos geopolíticos, citados acima.

Atualmente, segundo os relatórios, as ideias mais comuns sobre segurança na região, *lato sensu*, estão relacionadas à integridade física e ao medo de que ela seja violada; seja a integridade física das pessoas, do lar, ou do Estado. Isso nos leva a retomar a avaliação de Deutsch, já colocada neste capítulo, em *Análise das Relações Internacionais*, em 1978, e em *Nerves of Government*, de 1963, e aquela busca por um modelo de nível médio e que se propunha a uma revisão histórica adaptável ao nosso local no mundo, não apenas relegitimando das ações do Estado-moderno ocidental (MINGOLO, 2005).

Dessa maneira, segundo Deutsch (1978), em um sistema político o poder é utilizado para todas as formas básicas sistêmicas, sejam elas: pauta de manutenção da ordem; adaptação; logro dos objetivos; e a integração em uma comunidade política, cujo máximo é uma comunidade de segurança. Poder é tido por ele, como o controle das

expectativas coordenadas de sanções significativamente prováveis, isto é: de mudanças substanciais na alocação de valores marcantes.

Assim, reiterando uma passagem de Deutsch, quando o poder fracassa ele perde sua propriedade de moeda de troca entre os sistemas políticos maiores – aqui, a América do Sul – e todos os outros subsistemas da sociedade – nível nacional e subnacional. Dessa forma, frequentemente, quando falha o controle das expectativas de sanção, conseqüentemente, da obediência, apela-se à força; quando falha a força, tenta-se o isolamento.

Quando mesmo o isolamento falha, ou não é prático, surgem tensões e frustrações e tensões dentro do sistema, e devem melhorar correlativamente as funções de adaptação; ou, senão, quando falham a adaptação e a integração, a pauta de manutenção corre risco e a quebra do sistema resulta iminente. Avaliando Deutsch (1963; 1978) que essas são as situações que alimentam, em última instância, a guerra entre grupos humanos. E a quebra do sistema e a alimentação da guerra, necessariamente, prejudicam em larga medida a existência da comunidade de segurança em alguma de suas fases.

Conseqüentemente, na América do Sul, essas situações são percebidas, sobretudo, como exposto no *Global Risks Perception Survey 2015*, nos elementos sociais, como as profundas instabilidades sociais, os abalos na capacidade governativa, o que inclui as altas taxas de violência e a discussão sobre segurança pública, obstaculizando a estabilidade interestatal sul-americana, justamente por causar falhas e questionamentos sobre o poder do Estado. Isso se reforça quando somamos à concepção de Deutsch uma concepção weberiana do poder do Estado, que é pautada no monopólio do uso legítimo da violência.

Aliada a essa apresentação, Mary Kaldor (2013) traz, em avaliação sobre os novos paradigmas de conflitos nos sistemas globais, que as teorias de segurança do século XX foram concebidas para lidar com tensões interestatais e guerras civis. Estas possuem lógica própria e a violência do século XXI não se encaixa no molde do século XX. Isso não implica que a violência e os conflitos tenham sido banidos, mas por causa do sucesso na redução de guerra interestatal, as formas restantes de violência não se encaixam ou perfeitamente em “guerra” ou em “paz”, ou dentro de violência “política” ou “criminosa”.

Dessa forma, conceituamos violência como uma situação de interação em que um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou a mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais (WIEVIORKA, 1997). Assim, quando tratarmos dos elementos sociais, elementos com

tratamento diferenciado para a América do Sul, usaremos o conceito desenvolvido localmente por Hector Saint-Pierre (2007), quem afirma que segurança, em um sentido objetivo, mede a ausência de ameaças para obter valores de segurança e, em uma visão subjetiva, mede a ausência de temor que tais valores sejam atacados. Em nosso caso, a percepção sobre as expectativas seguras de mudança pacífica.

Sobre isso, reconsiderando que poder é tido por Deutsch, como o controle das expectativas coordenadas de sanções significativamente prováveis, isto é, de mudanças substanciais na alocação de valores marcantes, valores aqui tratados como valores de segurança (SAINT-PIERRE, 2007) e a segurança com o adjetivo “público”, integrando a agenda de uma comunidade política (GIMENEZ, 2015), porque aquela é elemento constitutivo do próprio poder do Estado, na medida em que este representa a instituição política que origina e desenvolve a vida cidadã da comunidade política de segurança (CARRERAS, 2012). Sendo o Estado a tradução dos grupos sociais a que nos propomos a analisar (WENDT, 2005) na comunidade política de segurança sul-americana. Portanto, se os grupos humanos que compõem os Estados, os quais mantêm uma comunidade política regional, não percebem seus Estados em si, em um extremo teórico, como comunidades políticas de segurança, como poderiam perceber sua região, valorativamente, também como uma comunidade política de segurança?

Reforçando tal argumento, há no relatório recém-citado do PNUD (2013) que a América do Sul progressivamente mostrava-se região com economias mais fortes e integradas, havendo menos pobreza, assim como Estados que tenham assumido maiores responsabilidades de proteção social. Contudo existia, e ainda persistindo, um flanco frágil da região que se constitui na violência, acompanhada pelo crescimento e difusão dos delitos, assim como o temor entre seus cidadãos. O relatório afirma que a insegurança, portanto, contrário ao valor de segurança proposto por Saint-Pierre (2007), só fez aumentar na região, a única do mundo onde a violência mais grave de origem não belicosa, a letal, aumentou entre 2000 e 2010. É nessa fragilidade da segurança pública, a violência letal, por ser a mais grave, que nos focaremos aqui neste capítulo.

Isso se reflete empiricamente no *2014 SIPRI Yearbook* (p.95, tradução nossa) o qual traz que embora o mundo tenha ficado mais pacífico no que tange aos conflitos interestatais, tal tendência não foi vista nos âmbitos regionais e nacionais, nos quais a segurança se deteriorou devido a “percepções de criminalidade na sociedade” e a “probabilidade de demonstrações de violência”. Exemplo disso são as taxas de homicídio: enquanto na maioria das regiões do mundo essas taxas foram decrescentes – de zero a -

50% –, em nossa região ela aumentou 12%, ressaltando a morte de mais de um milhão de pessoas naquela década por violência criminosa. Na América do Sul, morrem por violência letal anualmente mais pessoas do que a soma das guerras interestatais sul-americanas desde a Guerra do Paraguai (ARAVENA, 2012). O Brasil corresponde sozinho por mais 50 mil dessas mortes por ano (WAISELFISZ, 2015).

Tais expostos recuperam uma visão de que a segurança aprofunda-se nos grupos de pessoas e nas coletividades integrados a tal ponto que tais pessoas não irão lutar entre si. Com isso, como já exposto na primeira seção, torna-se impossível se esconder atrás da distinção entre guerras internacionais e outras formas de conflito social (HURRELL, 1998), negligenciando-se os últimos e considerando-se apenas os conflitos interestatais, como fazem os modelos de Deutsch e de Adler e Barnett (NATHAN, 2004; CARRERAS, 2012).

Na América do Sul, vemos que os problemas que podem “alimentar a guerra” também estão incrustados na base da violência estrutural e do problema da segurança pública (VELÁSQUEZ, 2007; UNHABITAT, 2009; PNUD, 2013). Deve-se ser lembrado que guerra não se resume, de acordo com a concepção de Deutsch, já em 1969, apenas aos elementos interestatais, mas, sim, aos grupos de pessoas em uma comunidade política. Portanto, conflitos sociais poderiam ser percebidos por analogia como “guerra” entre grupos humanos, a depender de seus números e dimensões<sup>11</sup>. Que é o caso da violência não interestatal na América do Sul. Precisando, portanto, serem contabilizados no modelo.

Esse é o ponto pragmático e, de certa forma, mais eclético que queremos adicionar em nossa modulação da análise, e que, resgatando passagem de Wendt (2015), não deve ser visto como um problema dos dois primeiros modelos, apenas como uma anomalia esperada das concepções, uma vez que, nós vemos que a consciente percepção humana sul-americana sobre segurança carrega valores ponderados distintos do modelo norte-atlântico trazido originalmente.

Então, iremos adicionar, à terceira fase do modelo de Adler e Barnett a variável: **Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política**. Esta é avaliada a partir do indicador: **Se a manutenção da integridade de uma comunidade política e**

---

<sup>11</sup> Barry Buzan (1991) tem que um dos elementos que define uma guerra são 10.000 mortos ou mais em um mesmo conflito por um período de um ano. A violência letal por não ser um único conflito não poderia ser considerada uma guerra, nem pelo seu número de mortos. Mas, dado o seu grau quantitativo ascendente, o qual poderia ser equiparado a uma guerra, a comparação torna-se inevitável por razões de controle teórico e empírico, como sugere Giovanni Sartori, em 1991, em *Comparing and Miscomparing*.

**seu avanço até a dinâmica de expectativas seguras de mudanças pacíficas depende da estabilidade do poder nacional dos Estados, uma alta taxa média de violência letal – homicídios registrados e mortes decorrentes de ação policial por 100.000 pessoas –, acima da média mundial, é indicador de falta dessa estabilidade que, embora não impeça, arrisca o avanço da comunidade política à comunidade de segurança.**

Finalmente, sintetizando, respondemos àquelas perguntas de Barry Buzan e Lene Hansen (2010) e vemos que para a América do Sul:

- I) Qual é o objeto referencial da segurança: o Estado, a nação ou o indivíduo? Trabalharemos o Estado como objeto referente, mas sempre lembrando que são os Estados os locais onde há a tradução dos grupos sociais, compostos por indivíduos que carregam valores de segurança os quais nos propomos a analisar na comunidade política de segurança sul-americana.
- II) Se esse objeto deve incluir ameaças internas ou externas? Deve incluir ambas, uma vez que a violência interna se torna uma ameaça à integridade do poder que compõe o Estado o qual faz parte de uma comunidade política maior, a nível sul-americano.
- III) A segurança deve ser restrita ao domínio militar ou, pelo contrário, incluir outros domínios como o econômico, o societal, o político e o ambiental? Como exposto, serão incluídos, além dos aspectos militares – geopolíticos –, os elementos societais que tangem à violência sul-americana.
- IV) A segurança deve estar intrinsecamente associada a uma lógica de ameaça, perigo e urgência? Não necessariamente atreladas a ameaças. Vemos a lógica mais como riscos, perigos e urgências. Eventualmente, se houver o enquadramento e securitização do risco, partindo da percepção de insegurança, eles poderiam ser colocados como ameaças.

### **1.3. O método de rearranjos e reprodução *path-dependent***

Se concordarmos com Barry Buzan (1996), que o método não é, *per se*, a ciência, e com Ole Wæver (1996), que mais de uma metodologia pode ser aplicada ao realismo, o qual é um componente essencial de nossa visão teórica, torna-se possível um pragmatismo analítico e eclético, como proposto pela visão citada logo acima. É

importante salientar que, embora, Buzan e Wæver não apregoem o multimétodo, eles trabalham que a ferramenta mais próxima do construtivismo, como o *path-dependency*, pode ser aplicada ao realismo sem, com isso, quebrar suas premissas básicas que o qualificam como escola teórica.

Da mesma forma em que há elementos que permitem o interparadigmatismo entre realismo e construtivismo, há pontos de contato metodológico que permitem essa abordagem ferramental. Alguns chamam essa abordagem de narrativa analítica porque combinam instrumentos que são correntemente empregados na Economia e na Ciência Política com a forma de uma narrativa que é normalmente usada na História (FERNANDES, 2002). Os trabalhos desse tipo são dirigidos pelo problema e não por uma teoria específica, estando em acordo com aquilo que Friedrich Kratochwil (2003) sugere na seção anterior: de criar novos esquemas analíticos. Dessa forma, dividimos esta seção em duas: o que é esse mecanismo metodológico e porque ele pode ser aplicado aos modelos de comunidades de segurança.

### 1.3.1. Origens dessa ferramenta metodológica

Em artigo já citado em seções anteriores, *Path-Dependence in Historical Sociology*, de 2000, James Mahoney critica as vagas e recorrentes definições de *path-dependence* como implicando mais que “a História importa” ou “o passado influencia o futuro” (p.507, tradução nossa). Mahoney define especificamente *path-dependence* como sendo sequências históricas nas quais eventos contingentes colocam em movimento padrões institucionais ou cadeias de eventos. Contingência implica que a identificação de *path-dependence* envolve tanto o *process tracing* de uma variação dependente até sua origem quanto acarreta demonstrar que esses eventos não podem ser explicados apenas com base em condições históricas anteriores ao ponto de inflexão, ou conjuntura crítica, que dá origem à sequência temporal estudada.

De acordo com David Collier e Ruth Collier (1991), a conjuntura crítica é definida como: um período de significativa mudança, que normalmente ocorre em distintos caminhos por diferentes Estados – ou regiões, dependendo da unidade de análise –, e que é hipotetizado para produzir legados distintos. O momento crítico é uma situação de transição política de Estados caracterizada por um contexto de profunda mudança, seja ela revolucionária ou realizada por meio de reforma institucional. Em relação ao tempo de duração de tal momento crítico, podemos observar anos, ou até mesmo décadas,

quando o processo de mudança, o *take-off*, deixa um legado dessa conjuntura que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando à reprodução desse legado conjuntural (FERNANDES, 2002) de forma automática (DEUTSCH, 1974). Esse fator será retomado na próxima subseção.

Essas dinâmicas reprodutivas caracterizam-se por impulsos inerciais que se retroalimentam e se reforçam. Escolhas iniciais, por vezes pequenas e aleatórias, determinam trajetórias futuras na História por meio de uma flecha do tempo – esta já apresentada. Então, uma vez que se opta por determinado caminho, este elimina rotas alternativas, ainda que, no longo prazo, tenham demonstrado ser mais eficientes e flexíveis (ADLER, BARNETT 1998). Embora essa exclusão de caminhos não impeça a reversão da seta temporal à sua condição de origem, como já proposto (WENDT, 2015).

Steven Lukes (1974), também usuário dessa ferramenta, trabalha que essa exclusão de caminho dá-se por uma das três configurações que serão expostas a seguir, ou uma combinação entre delas. Assim, quando um evento contingente acontece, o momento crítico derivado dele afeta: ou i) a tomada de decisão – na qual houve a escolha por um dos caminhos possíveis de serem tomados na inflexão; e/ou ii) a configuração da agenda política – onde outras alternativas podem deixar de ser consideradas após inflexão; e/ou iii) percepções (nas quais alternativas podem deixar de ser possíveis aos atores diretamente a partir do que aconteceu na inflexão). Acreditamos que os três pontos importam.

Isso se justifica em Adler e Barnett (1998, p.49, tradução nossa), para quem as “escolhas iniciais persistem porque indivíduos e grupos sociais chegaram a identificar-se e a beneficiar-se de decisões anteriores, e porque o custo de mudar torna-se significativamente maior ao longo do tempo”. Assim, quando o fluxo intracomunitário atinge um determinado grau de cognição social, há o que Adler (2005, p.43) denomina de “limiar cognitivo” ou “*cognitive threshold*”, que funcionaria da mesma forma que uma *conjuntura crítica*, pois demonstra um novo tipo de reconhecimento dos atores sobre suas relações.

Deutsch (1969) chama esse “limiar cognitivo” de “limiar da integração”, porque os agrupamentos humanos teriam aprendido com a convivência, convergindo expectativas controladas (definido por ele como ‘poder’) e mudando o seu equilíbrio dinâmico a uma comunidade política, que também é uma instituição. Com isso, vemos que as instituições, ao longo do tempo, adquirem estabilidade, fazendo-o conservar sua estrutura normativa, barrando qualquer caminho alternativo dessa estrutura

preestabelecida. Em cada passo da rota foram feitas escolhas políticas, configurações de agenda e percepções que se não reproduzidas e reforçadas, perdem sua inércia e podem levar a uma reversão da flecha temporal até o ponto crítico, permitindo novas alternativas àquela seguida na conjuntura crítica.

### 1.3.2. Sequencia histórica reprodutiva nas comunidades de segurança

A manutenção de comunidades de segurança passa, antes de tudo, pela manutenção da pauta da integração das comunidades políticas, base das de segurança. Assim, Deutsch (1974) afirma que, em primeiro lugar, em uma análise metodológica, antes mesmo do *take-off*, deve vir a manutenção das pautas dessa comunidade política; ou seja, o sistema político deve ser preservado em suas pautas essenciais, ou seja, “essas pautas devem ser reproduzidas reiteradamente para preservá-las durante uma sucessão de pessoas, grupos ou gerações” (p.28, tradução nossa).

Essa preservação da pauta *pré-take-off* da comunidade política rumo à comunidade de segurança também é vista após os eventos contingentes e as conjunturas na forma dos legados dos pontos de inflexão (DEUTSCH et al., 1969). Por essa razão, focamo-nos na reprodução sequencial dos legados das conjunturas críticas. A política de integração, que leva uma comunidade política a integrar-se ao ponto de uma comunidade de segurança, não demanda que haja um tempo específico de duração de reprodução, essa política demanda que exista a conversão da reprodução no limiar da integração, através da cognição coletiva e da comunicação, em um movimento mais amplo, coordenado e respaldado por um poder significativo e que constitua em si uma força automática de reprodução (DEUTSCH, 1974).

Sinteticamente, temos, de acordo com Antônio Fernandes (2002, p.87, adaptado), que os elementos principais desse modelo metodológico são:

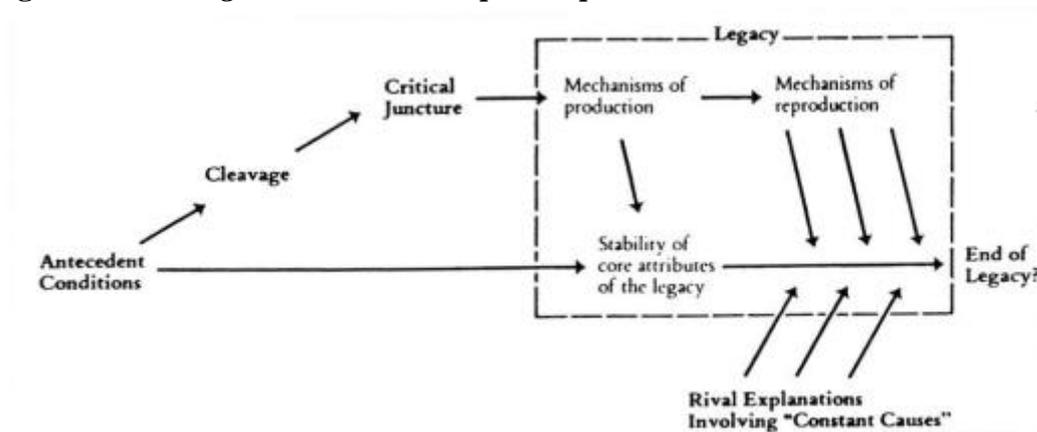
1. Condições antecedentes: Representam a linha básica sobre a qual o momento crítico e o legado são avaliados. As condições antecedentes permitem indicar se a rota tomada pelo fenômeno segue a trilha inicial do momento crítico ou se estão ligadas às condições anteriores ao momento crítico.
2. Clivagem e conjunturas críticas: Surge fora das condições antecedentes e desencadeia o momento crítico, levando à emergência de uma situação

revolucionária ou de reforma que deixará um legado. É o evento contingente.

3. Legado e seus três componentes:
  - 3.1. Mecanismos de Produção do legado — O legado na maioria das vezes não se cristaliza imediatamente depois do momento crítico, mas quase sempre é moldado por meio de uma série de passos intervenientes.
  - 3.2. Mecanismos de Reprodução do legado — A reprodução do legado pode tornar-se automático, perpetuado por processos e decisões político-institucionais sucessivos.
  - 3.3. Estabilidade dos atributos centrais do legado — São os atributos básicos produzidos como um resultado do momento crítico, tais como as expectativas seguras de mudanças pacíficas.
4. Explicações rivais envolvendo causas constantes: Significa fundamentalmente observar se os atributos do sistema que podem contribuir para a estabilidade do legado não são produtos do momento crítico.
5. Fim do legado: Inevitavelmente o fim do legado deve ocorrer em algum ponto, e, portanto, é importante localizar os pontos de descontinuidade e autodestruição. O que aqui é relacionado com a possível dissolução de comunidades de segurança.

Esses pontos serão ligados aos modelos de comunidade de segurança a seguir. Além disso, a Figura 2, apresentada abaixo ilustra a sintetização acima e cria uma linha sobre a qual iremos encaixar as variáveis e indicadores do modelo de comunidades de segurança de Adler e Barnett e a partir do qual iremos analisar e, posteriormente, avaliar o desenvolvimento, as dinâmicas e os limites de uma comunidade de segurança na América do Sul, adaptando-o em uma matriz de avaliação.

**Figura 2. Building blocks da análise path-dependent**



Fonte: COLLIER, COLLIER, 1991, p.30.

Isso nos justifica quando dissemos na primeira seção deste capítulo que o elemento da extensão do tempo é importante às conjunturas críticas e ao *take-off*, pontos 1 e 2 da síntese de Fernandes (2002), pois o tempo de duração de um ponto de inflexão, o quadrado tracejado da Figura 2, pode ser de anos ou décadas, tempo durante o qual o processo de mudança deixa um legado que conduz os tomadores de decisão a fazerem escolhas visando a reprodução desse legado (FERNANDES, 2002). Assim, justifica-se também o *path-dependence* ter como foco: investigar os conjuntos menores de variáveis intervenientes de um processo causal, por meio dos quais os legados das *conjunturas críticas* produzem resultados finais em etapas reprodutivas (MAHONEY, 2000), as quais também demarcam comedidamente as fases do modelo de Adler e Barnett (1998), os pontos 3.1; 3.2 e 3.3 da listagem que fizemos há pouco.

Outro ponto importante que relaciona a automatização das comunidades de segurança com os elementos reprodutivos *path-dependent* são os fluxos das informações, tanto no sentido horizontal quanto no vertical, relativos aos pontos 4 e 5 lista-síntese acima. Ilustrativamente, eles são relativos às flechas que apontam na flecha da “estabilidade dos atributos centrais do legado” – “*stabilities of core attributes of legacy*” – da Figura 2. Como já colocado, Deutsch (1980) diz que qualquer degradação qualitativa desses fluxos pode levar à entropia, isto é, a perda de força da reprodução automática e, por consequência da integração e da continuação do legado da conjuntura crítica, conforme ilustrado na Figura 2 no “fim do legado?” – “*end of legacy?*”.

Dessa forma, temos que sequência reprodutiva pode ser entendida como uma cadeia na qual um evento inicial, ou legado proveniente de uma conjuntura crítica, coloca em movimento, rearranja, (ADLER, 2005), uma sequência superior de reproduções institucionais contingentes, com base utilitária, funcional<sup>12</sup>, cálculo de poder e legitimação de ações a esse evento, a esse legado. Por isso, segundo o *path-dependence*, a inflexão contingente tem dificuldade de prever os resultados de sua sequência temporal; tanto é que o final da seta na figura acima é uma pergunta: “*end of legacy?*”.

---

<sup>12</sup>Aqui, apesar de o termo “funcional” ter sido citado, não trabalharemos com o funcionalismo, e sua versão neo, das teorias de integração regional. David Mitrany afirma que a integração teve como motor inicial uma questão técnica, ao empregar mão de obra especializada para resolução de um problema inicial o seu sucesso seria garantido e os frutos dessa integração inspirariam a cooperação em outras áreas problemáticas, gerando assim um processo de proliferação da cooperação para outras áreas. Não é esse nosso foco, porque analisamos apenas a construção social, não o *spill-over effect*.

Além disso, faz-se importante relatar que há dois tipos de cadeias sequenciais no *path-dependence*. Há a sequência reprodutiva, a que usaremos, e a reativa (MAHONEY, 2000). Esta última é usada na proposição de que a direção da evolução política não é predeterminada a mover-se em uma única direção (DAUBJERG, KAY, 2015), em nosso caso: o desenvolvimento de uma comunidade de segurança, porque quando um determinado evento passa a ter *feedbacks* negativos, ou seja, os custos de manter o processo reprodutivo não são convenientes, a trajetória pode mudar de direção, mas não em direção à reversão, mas a um evento qualquer (HOWLETT, 2009).

De forma bastante concisa, podemos esclarecer que a construção de nossa dissertação pode ser recolocada sobre a Figura 2 na seguinte ordem:

1. Condições antecedentes, clivagens e conjunturas críticas: Capítulo 2, sobre os desenvolvimentos e dinâmicas interestatais por meio dos casos de Argentina-Brasil e Brasil-Venezuela;
2. Legado e seus três componentes: Ligação dos resultados do Capítulo 2 à primeira metade do Capítulo 3, sobre as dinâmicas institucionais da América do Sul com o estudo da UNASUL;
3. Explicações rivais envolvendo causas constantes: Segunda metade do Capítulo 3, sobre os limites institucionais das instituições sul-americanas e os desafios que colocam o problema da insegurança pública na região;
4. Fim do legado: Sendo importante localizar os pontos de descontinuidade e autodestruição, relacionamos essa parte do método aos resultados encontrados no Capítulo 3 e às Conclusões Finais.

Dada essa apresentação, exame, manipulação teórica e debate breve sobre as ferramentas metodológicas escolhidas; o marco teórico das Relações Internacionais praticado; e os conceitos das Comunidades de Segurança inventariados, poderemos avançar ao segundo capítulo, no qual faremos a aplicação, a análise e a síntese para conclusão parcial do histórico de casos selecionados e da conjuntura interestatal aplicada ao desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul.

#### 1.4. Estar uma comunidade de segurança

À guisa de conclusão deste capítulo, buscaremos sintetizar nossas ideias em um modelo adaptado a partir dos propostos por Deutsch e por Adler e Barnett. Primeiramente, resgatamos nossa aproximação daquele debate criticado por Haas em 1961, e não aprofundado por Deutsch em 1969, no qual desejávamos entrar em uma relação causal processual mais distinta de *outcomings* binários, pautando-nos mais em fases e menos em resultados finais.

Essa escolha implicou ao longo deste capítulo e implicará ao longo dos demais que, um pouco contrariando Deutsch em *Análise das Relações Internacionais*, comunidades políticas de segurança assemelham-se a organismos dinâmicos e não a mecanismos fixos clássicos, cujo rendimento *per se* é o resultado importante. Para nós, essa diferenciação com esse autor se justifica com base na própria premissa de Deutsch de que o desenvolvimento de comunidades de segurança por ser automático e possuir uma “linha de montagem” também possui etapas.

Porém, por considerarmos as comunidades organismos dinâmicos, percebemos que são as fases da linha de montagem em que a pergunta problema de pesquisa “onde estamos?” no desenvolvimento de uma comunidade de segurança, pode ser respondida mais estavelmente. Importando, portanto, ao rendimento relativizado da máquina do exemplo de Deutsch, em que em que sequência agregou-se cada parte na linha de montagem. Porque é dela que avaliação da hipótese da dissertação – de que a América do Sul configura-se como uma comunidade de segurança ascendente – será empiricamente estimada.

Ligado a isso, mostrou-se recorrente na literatura, que apesar de a América do Sul ser a região do globo com alguns dos menores índices de conflito interestatal do mundo, que a América do Sul **não é** uma comunidade de segurança porque ela não alcançou, em totalidade, as expectativas seguras de mudança pacífica. Seja no modelo de Adler e Barnett, seja no de Deutsch. Porém, mesmo no modelo de Deutsch é possível visualizar algumas variáveis a figurem em escala intensa no modelo, a exemplo da integração política de âmbito regional, propiciando que a América do Sul pudesse atingir eventualmente as expectativas seguras de mudança pacífica.

Assim, retomamos a pergunta se não somos uma comunidade de segurança consolidada, mas há uma sequência reprodutiva de eventos contingentes e críticos encaixáveis no modelo de Deutsch e nas fases de Adler e Barnett, há de existir,

finalmente, um estágio dessa formação. Porque, ao mesmo tempo em que não somos uma comunidade de segurança plenamente formada, não somos uma não-comunidade de segurança, ou uma comunidade política belicosa. Então, onde estamos?

Além do mais, propusemos que o processo pode ser reversível em sua flecha do tempo e pode ter seu andamento evolutivo arriscado por uma variável que adicionaremos à terceira fase do modelo de Adler e Barnett: o **baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política**. Essa variável é adicionada em se sustentando que: i) o objeto referencial da segurança é o Estado, mas sempre lembrando que são os Estados os locais onde há a tradução dos grupos sociais, compostos por indivíduos que carregam valores de segurança os quais nos propomos a analisar na comunidade política de segurança sul-americana; ii) esse objeto deve incluir ameaças internas ou externas, porque a violência interna se torna uma ameaça à integridade do poder que compõe o Estado o qual faz parte de uma comunidade política maior, a nível sul-americano. Com isso, vemos no ponto iii) que à segurança deve ser incluídas, além dos aspectos militares – geopolíticos –, os elementos sociais que tangem à violência sul-americana; e, finalmente, um ponto iv) a segurança deve estar associada mais a uma lógica de riscos, perigos e urgências do que de ameaça, perigo e urgência.

Dado tudo isso, resgatamos a abordagem menos clássica proposta por Alexander Wendt para compreender o comportamento de sistemas em nível submodular. Por exemplo, se o modelo clássico fosse o único a governar o funcionamento teórico de uma comunidade de segurança, teríamos respostas instáveis à pergunta “onde estamos?” pelos resultados binários serem apenas “existe/não existe” comunidade de segurança. Essa é uma das duas razões pelo título desta conclusão parcial ter sido formulado como “estar uma comunidade” e não “ser uma comunidade”. Porque o processo é dinâmico e vai além de “ser/não ser”, pois ainda estamos em uma das fases.

Assim, adaptando o modelo de Adler e Barnett, propomos perceber, a partir da dedução dos estudos históricos dos próximos capítulos, valendo-nos do ferramental *path-dependent*, em que fase da sequência do desenvolvimento de uma comunidade de segurança há uma maior concentração e maior intensidade de variáveis. Vemos que isso é possível porque cada variável já possui indicadores formalmente construídos, sobretudo por Adler e Barnett – sintéticos, como expostos na Figura 1 deste capítulo, e analíticos, como expostos na seção *1.1.3 As três fases das Comunidades de Segurança* –, e que servem de estrutura de avaliação qualitativa a partir de deduções perceptivas conscientes e empíricas da História e da Geografia local, como argumentado ao longo deste capítulo.

Adotando isso, será estimado, na conclusão final desta dissertação, o grau sul-americano de desenvolvimento. Importante ressaltar que propomos “perceber” e não “ponderar” porque, dado o caráter de tempo limitado desta pesquisa, não poderíamos rodar de maneira satisfatória um modelo mais abrangente com todos os indicadores sendo complexos e ponderáveis, inclusive quantitativamente. Com isso, propomos a ordenação da percepção como *nula*, *fraca*, *média* ou *forte*; de forma qualitativa a partir de uma construção modular com as variáveis e seus indicadores sintéticos, como ilustração dos analíticos. Após identificação de onde há maior concentração de percepções de maior intensidade, poderemos fazer uma estimativa conclusiva que corrobore ou não, integralmente ou parcialmente, com a nossa hipótese.

Contudo, para que essa percepção, apesar de buscar desprender-se dos modelos clássicos, deve tomá-los como lastro; da mesma forma com que fizemos até agora. Assim, reinterpretando, como exposto neste capítulo, localizamos na literatura de Adler, Barnett e Deutsch como eles mediram qualitativamente seus casos de comunidade de segurança e buscamos adaptá-los à América do Sul na forma de uma matriz básica de avaliação como balizadora de nossa própria percepção. Dessa forma, teríamos como modelo, para percepção avaliativa de tais variáveis, estes dois produtos:

**Figura 3. Percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul – Modelo base**

Fases, variáveis e indicadores sintéticos	Intensidade
<b>1ª Fase: Nascente</b>	
1. Condições Precipitantes	
1.1. Mudanças em tecnologia, demografia, economia e ambiente	
1.2. Desenvolvimento de novas interpretações da realidade	
1.3. Ameaças externas	
<b>2ª Fase: Ascendente</b>	
2. Fatores condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva	
2.1. Estrutura: poder e conhecimento	
2.2. Processo: transações, organizações e aprendizado social	
<b>3ª Fase: Madura</b>	
3.a. Condições necessárias às expectativas de mudança pacífica	
3.a.1. Confiança mútua	
3.a.2. Identidade coletiva	
3.b. Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política <sup>13</sup>	
<b>Fase final: expectativas seguras de mudança pacífica consolidadas</b>	
4. Resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso ao uso da força em larga escala	

<sup>13</sup> “Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política” foi colocado como 3.b. e não como 3.a.3. porque entendemos que uma percepção nula ou fraca de que essa variável seja baixa não pode ser vista como uma “condição necessária”, mas apenas impactante e que põe em risco, às expectativas seguras de mudança pacífica.

**Figura 5. Matriz básica de avaliação**

<b>MATRIZ BÁSICA DE AVALIAÇÃO</b>					
<b>VARIÁVEIS</b>	<b>ESCALA DE INTENSIDADE</b>				<b>FERRAMENTA</b>
	<i>NULA</i>	<i>FRACA</i>	<i>MÉDIA</i>	<i>FORTE</i>	
Mudanças em tecnologia, demografia, economia e ambiente	Nenhum incentivo socioeconômico e geopolítico para coordenar e melhorar suas relações de segurança, diminuir custos de transação associados com seus intercâmbios ou encorajá-los	Pouco incentivo socioeconômico e geopolítico para coordenar e melhorar suas relações de segurança, diminuir custos de transação associados com seus intercâmbios ou encorajá-los	Esporádico incentivo socioeconômico e geopolítico para coordenar e melhorar suas relações de segurança, diminuir custos de transação associados com seus intercâmbios ou encorajá-los	Constante incentivo socioeconômico e geopolítico para coordenar e melhorar suas relações de segurança, diminuir custos de transação associados com seus intercâmbios ou encorajá-los	SURVEY/ESTUDO DE CASO
Desenvolvimento de novas interpretações da realidade	Nenhum movimento diplomático bilateral e multilateral que perscruta a determinação de a que nível e extensão a cooperação pode chegar	Poucos movimentos diplomáticos bilaterais e multilaterais que perscrutam a determinação de a que nível e extensão a cooperação pode chegar	Movimentos diplomáticos bilaterais e multilaterais mais esporádicos que perscrutam a determinação de a que nível e extensão a cooperação pode chegar	Muitos e constantes movimentos diplomáticos bilaterais e multilaterais que perscrutam a determinação de a que nível e extensão a cooperação pode chegar	SURVEY/ESTUDO DE CASO
Ameaças externas	Os Estados não cooperam porque se consideram ameaças mútuas	A noção de cooperação entre os Estados é pouco definida em termos mais de interdependência militar, econômica, ambiental e de direitos humanos e não se relaciona a ameaças entre eles	A noção de cooperação entre os Estados é definida em termos muito parciais de interdependência militar, econômica, ambiental e de direitos humanos e não se relaciona a ameaças entre eles	A noção de cooperação entre os Estados é definida em termos menos parciais e mais coordenados de interdependência militar, econômica, ambiental e de direitos humanos e não se relaciona a ameaças entre eles	SURVEY/ESTUDO DE CASO

Estrutura: poder e conhecimento	Não há presença de acordos bilaterais, instituições internacionais, regimes e organizações internacionais	Pouco incremento de estruturas cognitivas que promovam ver e agir juntos por meio de acordos bilaterais e regimes regionais	Algum incremento de estruturas cognitivas que promovam ver e agir juntos por meio de acordos bilaterais, regimes regionais e outras instituições internacionais	Constante incremento de estruturas cognitivas que promovam ver e agir juntos por meio de acordos bilaterais, regimes regionais e outras organizações internacionais	SURVEY/ESTUDO DE CASO/AVALIAÇÃO DE IMPACTO/ ENTREVISTA
Processo: transações, organizações e aprendizado social	Atores estatais ou não interagem ou estão no limiar da violência	Interação e memória começam a formar imagens necessárias para geração de um modelo que identifique a assimilação da guerra como uma instituição social perigosa à comunidade política	Atores estatais interagem cada vez mais e passam ter interesses convergentes que levam à cooperação	Ações que eram, de início, calculadas e conscientes passam a ser inconscientes e automáticas, fazendo parte da natureza do novo equilíbrio dinâmico, descolado do histórico anterior	SURVEY/ESTUDO DE CASO/AVALIAÇÃO DE IMPACTO/ ENTREVISTA
Confiança mútua	Estados ou estão no limiar da violência (conflito) ou possuem relações frias (desinteresse mútuo)	Estados passam a ter relações ambíguas que variam fortemente entre cooperação e discórdia	Estados passam a ter relações amistosas passando a ter média ou alta importância mútua	Estados tem alta participação no fluxo de transações um do outro, aproximando-se do limite da integração e da alta importância mútua	SURVEY/ESTUDO DE CASO
Identidade coletiva (senso de comunidade/ <i>we-feeling</i> )	Estados têm alta covariância negativa de interesses – Têm suas identidades altamente distantes ou incompatíveis	Estados têm baixa covariância negativa de interesses - Têm suas identidades pouco distantes ou incompatíveis	Estados têm baixa covariância positiva de interesses - Têm suas identidades mediamente próximas ou compatíveis	Estados têm alta covariância positiva de interesses - Têm suas identidades próximas ou compatíveis	SURVEY/ESTUDO DE CASO
Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política	Taxa de violência letal acima de 10 pessoas assassinadas por 100.000 habitantes	Taxa de violência letal de até 10 pessoas assassinadas por 100.000 habitantes	Taxa de violência letal de até 8 pessoas assassinadas por 100.000 habitantes	Taxa de violência letal abaixo de 6,2 pessoas assassinadas por 100.000 habitantes	SURVEY/ESTUDO DE CASO/ENTREVISTA

Fonte: Elaboração para a América do Sul própria a partir de ADLER, BARNETT, 1998; DEUTSCH ET AL., 1969; e DEUTSCH, 1974.

## **2. DESENVOLVIMENTOS DE SEGURANÇA INTERESTATAL NA AMÉRICA DO SUL**

A escassez de guerras interestatais na América do Sul constitui-se em um desafio aos analistas e às teorias das Relações Internacionais. Esse fato específico de nosso subcontinente provém-nos com um campo fértil para pensar sobre a natureza e as forças sociais que sustentam ou minam as comunidades de segurança (HURRELL, 1998, WÆVER, 1998). Explicações àquela escassez poderiam seguir teorias internacionalistas recorrentes e previsíveis, como realismo, neorrealismo, liberalismo e neoinstitucionalismo (VAZ, 2002), mas estas não são suficientes. As teorias das Relações Internacionais não dão conta, sozinhas, de avaliações empiricamente delineadas se abrem mão da inteligência histórica que preenche seus modelos (TRACHTENBERG, 2006).

Além do mais, entendemos que o funcionamento normal dos sistemas interestatais modernos são tanto holísticos e materialistas quanto socialmente construídos e idealistas (WALLERSTEIN, 2008). Ou seja: é presente uma sobreposição de uma lógica de poder e interdependência e de uma metodologia histórico-construtivista (ADLER, 2005; ADLER, GREVE, 2009). Aquela com pressões de antigos equilíbrios dinâmicos e esta se movendo em uma direção longe do equilíbrio original e dirigindo-se a um novo (WALLERSTEIN, 2008): uma comunidade de segurança (DEUTSCH, 1969; ADLER, BARNETT, 1998). Sob essa perspectiva, dividimos esta parte da dissertação em quatro seções.

Uma delas são esses entendimentos, o de evolução histórica e sistêmica e o de mudança nas lógicas de equilíbrio sistêmico interestatal que buscamos avaliar aqui ao focar em dois aspectos específicos: i) forças que sustentam a precipitação de comunidades de segurança nascentes; e ii) o caso específico disso entre o Brasil e a Argentina nos anos 1970-1990 e entre o Brasil e a Venezuela entre os anos 1970-2000. Esses casos estão desenhados de forma a avaliar questões ligadas a esses temas, buscando visualizar tanto a dinâmica de política interna de cada um dos países quanto as diferentes estratégias efetivadas por Buenos Aires e Caracas em suas relações bilaterais com Brasília. Nós observamos o cenário de reposicionamento global do final da Guerra Fria e do decaimento dos regimes de exceção em ambos os países do Cone Sul e o que levou à inflexão do equilíbrio entre os dois casos, evoluindo ao desenvolvimento de uma comunidade de segurança ascendente.

Ao se somar o estudo de caso entre Brasil e Argentina ao esforço brasileiro-venezuelano, é necessário salientar que o espaço temporal desse estudo apresentar-se-á mais extenso por razões de cunho histórico-geográficas, indo de 1973 até 2008, com a criação da UNASUL. Nessa extensão específica, verificaremos qual o peso de uma Geografia que, ao nos separar, pudesse impedir que guerras se desenvolvessem entre Brasil e Venezuela. Embora não tenhamos feito menção à geografia de maneira profunda no Capítulo 1, ela é importante neste porque coadunamos com o exposto por Bertha Becker (1995) quem afirma que o conhecimento é dado pela sistematização da geografia no plano do espaço, enquanto a história a fará no plano do tempo.

Isso porque, tal esquematização passa por dois processos: um associado à narrativa histórica e outro à descrição geográfica. Com isso, tem-se que, juntas, a geografia e a história abarcariam o conjunto das nossas percepções fundamentando, assim, o conhecimento empírico necessário ao entendimento das mudanças e da socialização temporal em um determinado espaço (SANTOS, 2002). Assim, a descrição e debate sobre a Geografia e as Relações Internacionais será feito na primeira seção deste capítulo. Somado a isso e aliados às ideias de Geografia Humana de Milton Santos (2002; 2005) e de escalonamento da guerra e de socialização automatizada de Karl Deutsch (1974), verificaremos se a mudança de comportamento e da percepção do ambiente amazônico e sul-americano poderia levar-nos de uma simples paisagem natural, que nos separava, a um local humano e socializável, que nos aproximaria até o limite da integração e da confirmação parcial de nossa hipótese de que começamos a constituir uma comunidade de segurança ascendente.

Finalmente, justificamos a escolha desses dois casos apoiados na interpretação de visões acadêmicas, como a de Amado Cervo (2001) e Clodoaldo Bueno (2014), de que um possível avanço de uma comunidade de segurança sul-americana poderia ser impulsionado após a consolidação de um eixo Sul-Norte da integração subcontinental por meio da coordenação entre Buenos Aires-Brasília-Caracas (CERVO, 2001, 2008). Metodologicamente, vemos os estudos de caso propostos sob a ótica de Arend Lijphart (1971). Essa interpretação traz que aumentar o número de casos, a partir de uma ideia do resultado da hipótese, permite i) focar nas variáveis-chave; e ii) permite uma abordagem funcional que estenda a análise geográfica, levando em consideração as possibilidades de prolongamento longitudinal ou de *cross-historical cases*, nos quais é possível traçar similaridades e padrões entre diferentes Estados que reforcem as teorias coordenadas no

Capítulo 1 e traduzam empiricamente o argumento do “Eixo Sul-Americano” proposto acima.

Finalmente, se assumirmos que o Brasil é o vetor de ligação entre o Norte e o Sul do subcontinente, como nação-chave (BUZAN, WÆVER, 2003), essa coordenação longitudinal aconteceria após o apaziguamento do binômio da segurança sul-americana, Brasil-Argentina (HURRELL, 1998; BUZAN, WÆVER, 2003), em 1997 (FRAGA, 2000), e depois da mudança de relações frias e distantes de Brasil e Venezuela para convergentes e positivamente covariantes, próximas ao limiar da integração, em 2008 (CERVO, 2001, URRUTIA, 2011).

## **2.1. Geografia é destino?**

A diferença entre as histórias de longo prazo das diferentes regiões geográficas mundiais e de seus povos não se deve apenas às diferenças inatas entre essas populações, mas se deve também aos seus ambientes e à sua natureza – ao seu local no mundo. Arelado a isso, John Gallup, Alejandro Gaviria e Eduardo Lora afirmam em sua obra *Geografia é Destino? Lições da América Latina*, de 2005, que, por ser difícil corrigir a parcialidade dessa natureza ambiental geográfica, muitos marginalizam ou ignoram a importância das relações com o espaço, tomando-o como imutável. Portanto, um destino. Uma fatalidade à nossa região no mundo no que tange ao desenvolvimento político e socioeconômico.

Com isso, esses autores trabalham sob o argumento de que alguns geógrafos, ao lado de cientistas sociais, ainda agregam pensamentos acerca das disposições geográficas humanas próximas a epítetos deterministas e fatalistas. Como, por exemplo, lembrando que ainda há paradigmas de que a cooperação com países com semelhante constituição geopolítica e socioeconômica de passado colonial ibérico não é profícua (SIMÕES, 2011), ou, que algumas identidades nacionais são pouco dinâmicas e evolutivas, obstaculizando ações conjuntas de maior escala regional (CASTRO, 2005). Tais expostos apresentam-se em detrimento de um aproveitamento do fato da proximidade geográfica e sua transformação em concertação política.

Complementarmente, se retomarmos a História, seguindo Fernand Braudel (1996), como uma série de eventos que se reproduzem em um determinado ponto do espaço, nós teremos, como propõe Milton Santos (2002, p.145), que eventos criam o tempo, por meio de pontos de inflexões – para nós, conjunturas críticas – que possibilitam

mudanças numa formação social num dado local geográfico. Sintetizando que: onde o evento se instala, há a mudança. Onde os eventos ocorrem, salienta Santos (2002), mudam-se as coisas, transformam-se os objetos, ali mesmo onde estão, dando-lhes novas características. Portanto, para esse geógrafo, considerar o “onde” como depositário final, obrigatório, do evento ajuda a explicar o vetor de possibilidades existentes em uma formação social, seja ela um Estado ou uma região.

Assim, vemos que aqueles dois extremos deterministas, mais este pensamento geográfico acima se relacionam com o debate sobre o pensamento historiográfico trazido no primeiro capítulo, na medida em que buscamos em nossa narrativa sustentar o sequenciamento de um pensamento de que as Relações Internacionais são dinâmicas e evolutivas; assim como os grandes campos que as contêm.

Recobrando que concordamos com Deutsch (et al., 1969) na medida em que ele afirma que extremos teóricos não são absolutos, mas contêm em si alguma verdade aplicável à realidade quando combinados. Especialmente quando puder ser constatado que a integração das unidades humanas organizadas em comunidades políticas é baseada em duas capacidades que se sobrepõem: uma de projeção e uma de restrição (IKENBERRY, 1998). Isso vale tanto aos vetores históricos quanto aos geográficos. Incluímos os geográficos porque se eles se mostram deterministas, há alguma percepção que lhes concebeu assim. Devendo, portanto, ser estudados. Porque, como afirmam Gallup, Gaviria e Lora, geografia não é destino se sua importância não for ignorada.

Isso porque a geografia imprime à formação da América do Sul indução e potencialização da tríade riscos-ameaças-vulnerabilidade. Assumindo-se que riscos surgem quando um agente ameaçador configura-se como invasor e tenta acessar bens, explorando uma vulnerabilidade existente, a geografia sul-americana ao separar por barreiras naturais Estados na região amazônica e andinos, mas aproximando nações na planície platina, forma interpretações distintas das relações entre vizinhos.

Por exemplo, ao tomar-se que a percepção brasileira de segurança e defesa dá-se mais pautada em descrição de riscos do que por definição de ameaças, como instituído no *Livro Branco de Defesa Nacional* de 2012, a sensação de vulnerabilidade no Sul, pelo potencial fácil acesso argentino a nossos bens, e no Norte, pela vulnerabilidade da dificuldade da defesa desses bens pelos riscos que podem trazer ações venezuelanas, deve levar em consideração o peso da geografia. A isso fica atrelada uma memória. Mas tais memórias podem ser mudadas conforme a geografia passa por socialização e muda-se a

percepção de que a falta de capacidades de reação a esses riscos não se conformarão em ameaças pela mudança nas relações e na “desescalada” da possibilidade de guerra.

Tal memória e correlação são necessárias porque queremos evitar fragilidades explicativas da razão de alguns grupos superarem relações ambíguas perto do limiar da violência, caso de Brasil-Argentina, e da de outros passarem de relações frias e de coexistência, caso de Brasil-Venezuela; indo ambos os casos, para nós, guardada a geometria variável, em direção a relações amistosas e ao limiar da integração. Isso tudo será explorado aqui na medida em que tratarmos, primeiramente, teoricamente como acontecem as socializações no espaço e, posteriormente, quando aprofundarmos isso nas mudanças nas relações entre os Estados. Esse debate será importante antes de entrarmos nas evidências empíricas que os sustentam nas próximas três seções.

### 2.1.1. Socialização no espaço geográfico

Como proposto na introdução, trazemos que diversos motivos são possíveis de figurarem como explicações complementares à escassez de guerras interestatais na América do Sul. Realistas e neorrealistas olhavam para nossa localização geopolítica, para nosso grau de isolamento de influências e de guerras extrarregionais e para a presença da hegemonia britânica e, posteriormente, estadunidense como fatores de estabilidade. Essa lente de análise traz que havia a emergência de balanças de poder relativamente autônomas, sobretudo Brasil-Argentina-Chile, assim como outros elementos geográficos que limitavam a empresa da guerra no subcontinente (HURRELL, 1998), como ausência de meios de transporte, fronteiras que estavam longe das concentrações populacionais e econômicas, além de elementos físicos de difícil transposição como a Floresta Amazônica ou a Cordilheira dos Andes.

Outro motivo complementar vem desde período das independências, no século XIX, quando as elites sul-americanas, embebidas em um interesse de manter as potências europeias afastadas da política sul-americana para manutenção de seu próprio poder nascente, evitavam guerras, porque isso seria um ponto de fragilização regional atrativo à intervenção e aos interesses econômicos e políticos das potências europeias no subcontinente (HALPERIN-DONGUI, 2005).

Esse fator dos interesses convergentes do imediato pós-independência, embora seja um motivo pelo qual teóricos com abordagens em Sociedade Internacional e no construtivismo poderiam trabalhar que a América do Sul desenvolveu uma experiência

cultural e histórica partilhada, produtora de uma cultura diplomática, é frequentemente pouco explorado em literaturas seminais; como por Andrew Hurrell em *An emerging security community in South America?*, um capítulo de *Security Communities*, de 1998. Hurrell toma essa experiência cultural um padrão “natural” na formação dos Estados sul-americanos; não levando em conta, portanto, uma base realista-construtivista, que é nossa abordagem, de que interesses convergentes levam à cooperação e isso poderia, finalmente, acarretar aquela cultura diplomática (KOWERT, LEGRO, 1996) por aprendizado social (WENDT, 2005).

Trazemos essas visões porque, como colocado há pouco, Santos (2002) argumenta que os eventos em um dado espaço caracterizam-se por criar tempo. Mas, suplementarmente, nessa criação, tais eventos veem-se constituídos não só fatos, mas também de ideias. Complementando a concepção de que as comunidades de segurança, como instituições, em um sentido oposto, não são “*ideas all the way down*” e também são preenchidas de fatos. Por isso, o geógrafo argumenta que as ocorrências de eventos podem ter “conteúdos parecidos, mas nunca idênticos” (SANTOS, 2002, p.151), porque cada lugar é uma combinação de vetores específicos, constituidores de fatos e ideias. Essa é uma razão pela qual trazemos dois estudos de caso maiores, um Brasil-Argentina e um Brasil-Venezuela, para ilustrar que embora especificamente vetorizados, eles apontam a um resultado comum: intensificação dos indicadores das variáveis de uma comunidade de segurança em ascensão.

Com isso, dado que há a presença de ideias em eventos, um intercâmbio entre elas leva que os espaços reorganizem-se constantemente, porque nos comunicamos com o mundo que nos rodeia. Se, na experiência comunicacional, acontecem processos de interlocução, a interação decorrente dela cria, alimenta e estabelece laços sociais e sensibilidade entre indivíduos e grupos sociais que partilham do mesmo quadro de experiência e identificam nos interesses convergentes ressonâncias de um *background* histórico comum (RODRIGUES, 1994), uma vez que comunicar, etimologicamente, significa “pôr em comum” (SANTOS, 2002, p.316).

Nesse processo, a ideia dos outros implica a ideia de mundo (TICKNER, WÆVER, 2009). Assim, diversas interpretações dos fatos e das ideias existem, resultando necessária uma negociação social que operacionalize pontos de vista compartilhados (LEECEW, 1994). É por essa razão que os interesses convergentes acima poderiam acarretar uma cultura diplomática. Não uma naturalidade decorrente do passado colonial e da localização geopolítica e determinista do “destino geográfico”.

Consequentemente, a interação torna-se um esboço simbólico de comunidade, provido pelo movimento de cooperação, prolongando a atividade própria de um sujeito e abarcando na totalidade da tarefa comum, levando cada sujeito a tomar consciência de que a escala da vida social mais universal é um sentido da existência singular (LEFEBVRE, 1958; SANTOS, 2002). Isso implica, como avalia Santos (2002), em um meio geográfico que une os grupos sociais sem confundi-los. Assim, a territorialidade torna-se um aspecto que leva à consciência de outras escalas de vida social, como a sul-americana. Esse fator justifica-se na dissertação por ser importante ao caso Brasil-Venezuela, no qual se percebe a mudança de escala da participação social no território sul-americano, de um *locus* identitário caribenho a um mais sul-americano.

Essa sociabilidade será mais intensa quanto maior a proximidade das pessoas envolvidas. A proximidade que nos interessa aqui não se limita apenas à definição de distância; ela tem a ver com a contiguidade física entre pessoas numa mesma territorialidade, vivendo com intensidade suas inter-relações. Não apenas as econômicas, que devem ser apreendidas em uma condição de vizinhança, mas sua totalidade. É, dessa forma, que Santos (2002) traz que a proximidade pode criar consciência, laços culturais e, por conseguinte, identidade por meio do conhecimento de “pôr em comum”. Acontece o adensamento social (SANTOS, 2002), que, da mesma forma que o adensamento da integração (WENDT, 2005), propicia uma percepção de copresença, impondo ao território, aqui na escala sul-americana, a operação de uma comunidade regional, a qual segue, na obra de Santos (2002), o mesmo contorno que Deutsch usa em 1969 e em 1974 para as comunidades políticas. E é sobre essa percepção de copresença e sua consciência e seu impacto nas comunidades políticas que trataremos na próxima subseção.

### 2.1.2. Mudanças nas relações como alternativas à escalada da guerra

Quando citamos que a interação torna-se um esboço simbólico comunitário, provido pelo movimento de cooperação, levando cada sujeito a tomar consciência de que a escala da vida social pode abarcar uma região (SANTOS, 2002), isso pode ser relacionado com as ideias de Karl Deutsch na medida em que um espaço geográfico, na ausência de uma adequada articulação dos atores locais não constitui uma comunidade política, configurando-se apenas como uma vizinhança (LIMA, 2011). Essa configuração de vizinhança tende a se manter se tomarmos uma visão determinista e organicista das relações sociais, como aquelas visões fatalistas da geografia mostradas acima. A política,

nessa circunstância de vizinhança, inclina-se a ser simplificadora e rígida, dificilmente mostrando a vitalidade dos processos sociais (MOREIRA, 1980).

Contudo, a construção de interações que geram comunicação entre agentes de uma região, oferecem oportunidades significativas no sentido de ter-se uma compreensão melhor das relações funcionais de cada ator dentro de um sistema. Deutsch, ao fazer essa construção em *Os Nervos do Governo*, 1966, desenha suas lições de automatização em complementando que a comunicação é o cimento que faz as organizações, em contraste com meras aglomerações humanas. Nessa perspectiva, a informação comunicada torna-se programação, ela constitui instruções ou ordens que deslançam, inibem ou coordenam operações.

Dessa forma, a informação passa a assumir um lugar autônomo ao lado da energia e da matéria, que constituíam, até então, a dicotomia básica dos processos físicos (DEUTSCH, 1966). Nessa visão, a informação também cumpre um papel de amálgama entre forças, próximo à concepção de Robert Cox (1981) das instituições. Se, para Deutsch, estas são a forma não material das organizações; para Cox elas são o amálgama, em uma tríade, com forças materiais e ideias na organização das formas de Estado, ordens mundiais e forças sociais.

Nessa perspectiva acerca da atribuição da informação nas forças da política internacional, relembramos que, em Deutsch (1980), poder é a capacidade de controlar as expectativas e condutas. Ainda que um Estado não tenha conseguido controlar esses fatores de outra unidade do sistema, é possível deter e até inverter uma escalada que pode levar a um conflito generalizado a partir do momento quando a informação passa a assumir aquele lugar autônomo, ou de amálgama entre outros elementos (DEUTSCH, 1974). Isso se reforça quando a informação, ao lograr resultado, consegue que a colaboração entre países seja frequente e retribuidora; criando *feedbacks* (DEUTSCH, 1980). Essa retroalimentação é propulsora de uma sequência de relações que se reproduzem e se reforçam em uma cadeia automatizada e *path-dependent* (DEUTSCH, 1974; MAHONEY, 2001).

Aliado a isso, em uma sequência na qual a informação e a comunicação entre atores próximos automatizam-se e criam a consciência de laços culturais e identidade por meio do conhecimento de “pôr em comum”, espera-se perceber na sequência automática uma intensificação de elementos de integração. Que é o que buscamos em nossos estudos de caso deste capítulo. Partindo dessa percepção de copresença e sua consciência e seu impacto nas comunidades políticas em que Estados, a partir de interesses de mitigar

conflitos, irão buscar convergências com vizinhos na tentativa de gerar gestos conciliatórios. Isso será mais claramente perceptível nas relações entre o Brasil e a Argentina, nos anos 1980, e entre Brasília e Caracas, nos anos 2000.

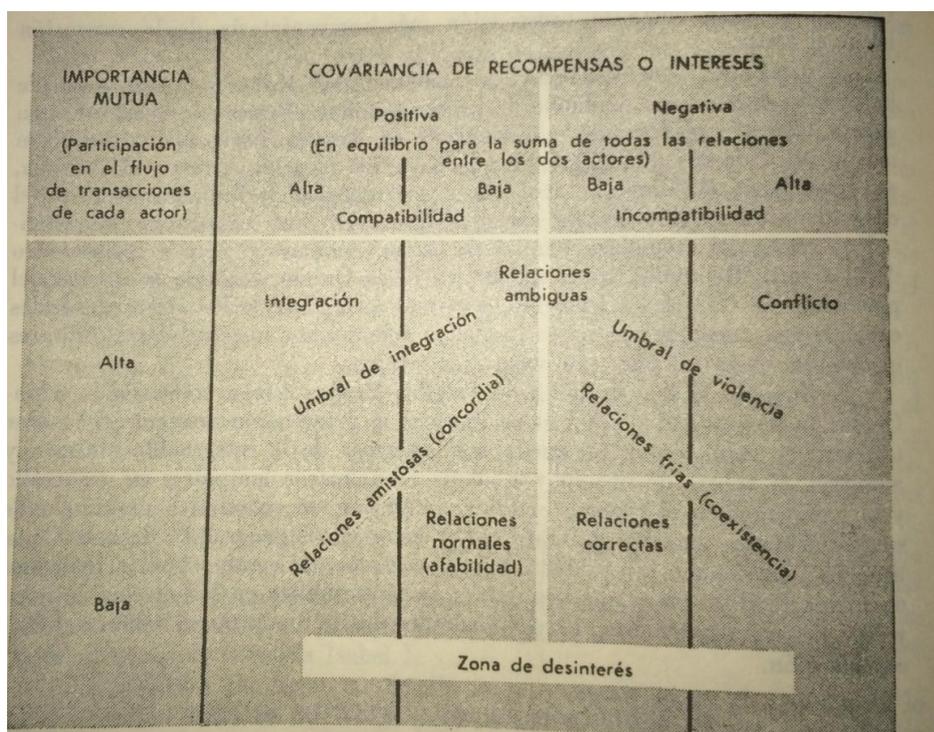
Nesse esquema teórico, se a nação adversária àquela que primeiro fez o gesto de conciliação atua em reciprocidade, o primeiro país deveria dar outro pequeno passo claro em direção ao melhoramento das relações, mostrando uma covariância positiva entre recompensas e interesses. Se a segunda resposta também é positiva, dá-se o terceiro, reproduzindo esses eventos até que o conflito reduza-se a um nível de segurança ou que seja substituído por algum grau de tolerância (DEUTSCH, 1974) ou, como coloca Wendt (2005): de inimizade à rivalidade. Com o tempo, para ambos os teóricos, seria vista a emergência de relações amistosas. É possível inferir, a partir dessa descrição, além da automatização *path-dependent* de Deutsch, a mudança no equilíbrio dinâmico que Emanuel Adler (2005) sugere no primeiro capítulo.

Um ponto válido da análise de Deutsch que vemos como bastante aplicável à América do Sul é que conflitos podem ser produzidos e mitigados por processos implícitos nas estruturas internas de um ou de ambos os países em colisão ou em afastamento de relações. Uma mudança nas estruturas de poder interna de Estados em inter-relação poderia pôr fim a tais conflitos e à sua repetição. Mas, ao contrário do exemplo que ele deu sobre a América do Sul na Universidade de Brasília, em 1980, incluiremos os elementos geopolíticos além dos socioeconômicos como parte dessas estruturas internas. Dessa forma, tem-se sustentado que a transformação interna radical de países em atrito ou em relações distantes é uma forma sólida de abolir a guerra. Porque um país que está tratando de desescalar um conflito exterior pode estar submetido a graves tensões internas, o que implica reduzir atritos porque temem os altos custos políticos e militares dessa empreitada (DEUTSCH, 1974), isso foi o caso de Brasil-Argentina entre 1983-1991 e de Brasil-Venezuela a partir dos anos 2000.

Complementarmente, aquele autor afirma que, a partir do ponto de vista de preservação da paz, mudanças menos vastas nos sistemas sociais internos e nas políticas dos Estados poderiam ser mais seguros e efetivos se tais câmbios limitados se realizassem de forma progressiva e permanente (DEUTSCH, 1974), não importando o tempo que levassem até a integração (DEUTSCH et al., 1969) – e veremos isso como uma razão pela qual as mudanças nas relações brasileiro-argentinas serem mais intensas do que as brasileiro-venezuelanas; porque, no Cone Sul, por razões geopolíticas, exploradas a seguir, as relações e as mudanças vêm de há mais tempo.

Outro ponto suplementar para essa mudança, percebe-se, nos discursos e ação dos governos que buscam desviar focos de atenção pública do conflito em direção à cooperação, covariando com uma debilitação dos interesses de elites e de grupos de interesse que afastavam os Estados em análise do limiar da integração de uma comunidade política de segurança (DEUTSCH, 1974). A figura abaixo ilustra essa concepção do que vemos como etapas de transição, coerentes com a construção de uma comunidade de segurança de Deutsch (et al., 1969) e as fases de Adler e Barnett (1998).

**Figura 4. Covariância de recompensas ou interesses entre países**



Fonte: DEUTSCH, 1974, p.186.

Finalmente, isso reflete que a estratégia de redução de conflitos e aumento de integração potencial requer uma autotransformação e redefinição de diversos papéis políticos dentro dos Estados. Muito frequentemente requer também uma redefinição da imagem da região e de seus vizinhos e de suas elites e líderes. Isso exige não somente um câmbio de autopercepção nacional, mas uma mudança na percepção alheia sobre o vizinho. A mudança na percepção leva a uma mudança nos resultados (DEUTSCH, 1966) quando a comunicação e a informação se tornam vetores de socialização constantes (WARWICK, 1974) em um espaço geográfico próximo que é passível de mudanças (GALLUP, GAVIRIA, LORA, 2005). Dessa maneira, passamos à parte empírica de

nosso estudo para verificação de em qual medida e intensidade isso aconteceu na América do Sul.

## **2.2. Formação de uma comunidade de segurança entre Brasil e Argentina**

Buscamos avaliar aqui, ao focar dois aspectos específicos: i) forças que sustentam a precipitação de comunidades de segurança nascentes; e ii) o caso específico disso entre o Brasil e a Argentina nos anos 1970-1990. Este exercício está desenhado de forma a avaliar questões ligadas a esses temas, de forma visualizar tanto a dinâmica de política interna de cada um dos países quanto as diferentes estratégias efetivadas por Brasília e Buenos Aires em suas relações bilaterais. Nós observamos o cenário de reposicionamento global do final da Guerra Fria e do decaimento dos regimes de exceção em ambos os países e o que levou à inflexão do equilíbrio entre os dois, argumentando que isso evoluiu, até 1997, no desenvolvimento de uma comunidade de segurança nascente já com elementos da fase ascendente.

Para tanto, este estudo está dividido em quatro partes mais uma conclusão. Primeiramente, ao aplicar a ferramenta *path-dependent*, ilustramos os pontos de apoio nas conjunturas críticas históricas das políticas exteriores e suas sequências reprodutivas, por meio do uso ilustrativo da História da relação bilateral em segurança argentino-brasileira nos anos 1970-1980. Na segunda subseção, praticamos o mesmo, mas buscando a síntese especificamente do período José Sarney-Raúl Alfonsín por meio de sequências reprodutivas. Finalmente, fazemos o mesmo até a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, e a real superação da hipótese de conflito, em 1997.

Na conclusão, e quarta parte deste estudo, reunimos nossas conclusões parciais e fazemos nossa avaliação final sobre nosso argumento exposto acima, aplicando as percepções de intensidade dos indicadores de variáveis das comunidades de segurança na figura modelo desenvolvida no Capítulo 1. O uso dessa figura será importante quando da comparação, para localização de onde as sequências assemelham-se ou diferem-se entre Brasil-Argentina e Brasil-Venezuela.

### **2.2.1. Limites de conflito e integração nos regimes de exceção**

As relações Brasília-Buenos Aires entre 1973 e 1989 foram da alta rivalidade à retomada incipiente do bom entendimento mútuo (SPKETOR, 2002). Consequentemente,

a ideia de uma comunidade de segurança entre esses países era um juízo longe de ser concatenado. Existia receio por parte argentina das relações do Brasil com os Estados Unidos; havia uma disputa por influência sul-americana por Brasil e Argentina; existiam atritos desenvolvidos entre o Itamaraty e o San Martín sobre os usos hidroelétricos da bacia do Paraná, cujo ápice se deu na questão de Itaipu-Corpus; e existia uma rivalidade entre esses dois Estados em questões nucleares, embora esta já fosse visível anteriormente ao período o qual nos propomos a estudar.

Essas tensões intensificavam-se constantemente porque, além da rivalidade historicamente construída, o crescimento econômico que vivia o Brasil até 1973 reascendeu o discurso de “Brasil potência” (BARBOZA, 1992). Esse fator da “potência” era reverberado na busca brasileira por uma relação especial, com os Estados Unidos, a qual se revelaria aos outros sul-americanos como uma espécie de “cavalo de Troia” do imperialismo americano no subcontinente (HURRELL, 1998). Traduzido no que ficou conhecido como “subimperialismo brasileiro” (CERVO, RAPPORT, 1998). Apesar daquela retórica, percebeu-se também durante o governo do general Emílio Médici, em algumas ações do país, uma vertente mais pragmática, *Realpolitik*<sup>14</sup>, da política exterior e menos ideologizada em termos de “potência” (MELLO, 1996), como será trazido à frente.

Apesar desses elementos pragmáticos, a rivalidade argentino-brasileira era vista por ambos os protagonistas mais fortemente através do prisma doutrinário geopolítico da ideia de potência (COUTO E SILVA, 1967). Por um lado, olhando desde Buenos Aires, Brasília era vista com receio como forjando: fronteiras móveis, plataformas de expansão e vocação à grandeza (COUTO E SILVA, 1967; BANDEIRA, 1995), corroborando com o “Brasil potência” de Médici. Por outro lado, havia a percepção brasileira sobre a Argentina de um pronunciado nacionalismo territorial que pensava em uma “desposseção” territorial quase “mitológica” (ESCUDE, 1988) em consequência da ascensão do “Brasil potência” que buscava conquistar o *heartland* platino em função de seu crescimento econômico acelerado (BARBOZA, 1992).

Essa “conquista” territorializava-se na região de Sete Quedas e traduzia-se, nessa perspectiva, na construção de barragens (CÔRTEZ, 2010). Evidencia-se nessa visão geopolítica dos fatos, por exemplo, também nas reações do Paraguai, país na sobreposição

---

<sup>14</sup> Henry Kissinger conceitua *Realpolitik* como sendo uma política exterior baseada em avaliações de poder e interesse nacional. Ver em: KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Nova York: Simon and Schuster, 1994.

da influência brasileira e argentina (VIZENTINI, 1998), ou um *buffer state* (BUZAN, WÆVER, 2003). As memórias do embaixador do Brasil em Assunção à época, Mario Gibson Barboza (1992, p.91), afirmam que “até a construção de uma estrada que nos ligasse ao Paraguai poderia ser mal interpretada”. O Planalto e o Itamaraty deveriam convencer Assunção e Buenos Aires de “que o Brasil não tinha desígnios de dominação”. Esse processo de convencimento de que o Brasil não possuía desígnios expansionistas é interessante de ser lembrada porque também passará com a Venezuela.

Essa vertente geopolitizada e territorializada do Cone Sul seria levada a cabo, pela Argentina, com a Guerra das Malvinas (HURRELL, 1998), e com a crise da fronteira Brasil-Paraguai, na região Sete Quedas. Esta última foi pragmaticamente um “litígio fisicamente submerso sob as águas de Itaipu” (BARBOZA, 1992, p.85). Uma demonstração de que o Brasil possuía não somente problemas *nas* fronteiras, mas também *de* fronteiras. Contrariando a própria construção discursiva oficial do Itamaraty (CÔRTEZ, 2010) e reforçando nossa teorização da segurança como prática e não como percepção por meio de algumas ações próximas a um *Realpolitik* pelo Brasil que afetavam a América do Sul no âmbito interestatal.

Sobre a questão de Itaipu, uma hipótese é que se chegaria a uma coordenação entre Brasília e Assunção na qual a usina serviria para a inserção internacional do Paraguai e legitimação do regime do general Alfredo Stroessner, por meio de uma diplomacia pendular de barganha entre Brasil e Argentina (VIZENTINI, 1998). Outra hipótese seria o interesse brasileiro em desencadear uma política de construção de barragens nos rios platinos para superar a questão de conflitos de fronteiras com o Paraguai, legitimando sua ação e minando uma possível resposta argentina (VIZENTINI, 1998). Além do fato de Itaipu ser destinada a suprir as crescentes demandas elétricas do centro-sul brasileiro (BARBOZA, 1992).

Entretanto, as respostas argentinas não foram equacionadas a essa leitura pragmática brasileira. As interpretações do San Martín e da Casa Rosada foram de base geopolítica, na qual o Brasil estava determinado a ter influência máxima na América do Sul, impedindo a Argentina de construir sua usina de Corpus, à jusante de Itaipu; e de o Brasil “imaginar poder inundar o nordeste argentino em caso de uma ruptura da barreira” (BARBOZA, 1992, p.120). As respostas de Buenos Aires a isso foram desde trocas de comunicados oficiais, fechamento de rotas de comércio transcontinental, a, até mesmo, moções na Assembleia Geral das Nações Unidas contra o Brasil (BANDEIRA, 1995).

Finalizando o período acentuadamente baixo de nossas relações, deve ser ressaltado o tema da energia nuclear. Com o golpe argentino de 1976, sob o general Jorge Videla, a política nuclear passou a ser considerada estrategicamente central. O orçamento da Comissão Nacional de Energia Atômica argentina comprometeu 50% do orçamento argentino com o estudo do ciclo de enriquecimento do urânio (FÜLLGRAF, 1988). Os esforços argentinos caminhavam rumo ao domínio do ciclo do combustível nuclear civil e mostravam algum avanço em direção à arena nuclear militar. Assim, no final de 1983, a Argentina consegue dominar o ciclo completo, havendo indícios de que o que a impedia de fabricar a bomba era apenas uma decisão política – pois o país, além do ciclo dominado, tinha acesso à matéria prima (ALBUQUERQUE, 1996).

Do lado brasileiro, de maneira similar, a política do “Brasil potência” dos generais Médici e Golbery, poderia ter seus contornos mais fortemente marcados no programa nuclear brasileiro. Embora esse projeto só fosse ter uma definição com o governo do general Ernesto Geisel, quem propunha a implantação de uma indústria nuclear no Brasil em até dez anos, compreendendo um grande programa de nove usinas geradoras de energia elétrica, bem como a compreensão completa do processo do ciclo de enriquecimento de urânio. Brasília, apesar do discurso de “potência”, afirmava estar buscando apenas os fins civis do nuclear (VIZENTINI, 1998; GERALDO, 2012).

Tudo isso levava a um pessimismo que, aparentemente, conduzia a pouco avanço nas relações Brasil-Argentina e que ainda era reforçado pela crise da dívida externa latino-americana, a qual estourou em 1982, concomitante com a Guerra das Malvinas, e que fez os países verem que o condicionante externo era tão brutal, que as saídas individuais seriam dificultadas (ROMERO, 1988). Hipotetiza-se que foi esse pessimismo que marcaria o ponto alto da inflexão em suas relações. Acadêmicos do Cone Sul veem esses dois elementos mais como integrantes do legado de uma conjuntura crítica da evolução das políticas externas do que como apenas elementos geopolíticos conflitivos (BANDEIRA, 1995; ESCUDÉ, 1988; BERNAL-MEZA, 2002).

É nesse contexto em que podemos localizar as mudanças de relações de poder para relações mais interdependentes por cálculo de projeção e restrição de ação (IKENBERRY, 1998/99) e indo, no espectro de Deutsch (1974), na Figura 3, de relações frias e ambíguas próximas ao limite da violência, para relações que buscavam o equilíbrio positivo. Analisando a Argentina, após o ponto mais baixo das relações, com caso de Itaipu, viu-se um processo de dessecuritização pela procura de Buenos Aires em ter melhores relações com Brasília, em vista do reconhecimento do governo do general

Videla de fragilidades domésticas e externas e de busca por reinserção internacional (ROMERO, 1988).

Do lado interno, tem-se que a Argentina apresentava dificuldades em três frentes: a concentração demográfica nas províncias portenha, pampeanas, e do Litoral; a dificuldade financeira, derivada da administração macroeconômica em um paradigma desenvolvimentista (CERVO, RAPOPORT, 1998). Entretanto, na Argentina, viu-se um efeito contrário ao Brasil: um excessivo privilégio do setor agropecuário e sua oligarquia e uma forte desindustrialização nacional (LLADÓS, GUIMARÃES, 1996).

Nessa seara de dessecuritização e de dificuldades internas, o primeiro ponto importante é a questão nuclear, o tema mais sensível das relações, que começou a ser resolvido antes mesmo das Malvinas. Importante salientarmos que ele não é fruto da redemocratização, como apregoa o discurso oficialista (CORTES, 2010), começando a desenrolar-se ainda nas ditaduras militares de ambos os países (VIZENTINI, 1998). A interação bilateral foi possível porque, em muitos aspectos, Brasil e Argentina compartilhavam perspectivas comuns sobre o regime global de não proliferação numa perspectiva centro-periferia (VIZENTINI, 1998) o que levou a alguma convergência de interesses sobre os quais se pôde iniciar diálogos (MRE/PNB-PNA 1974.07.01).

Em meados dos anos 1970 somam-se às dificuldades internas argentinas o controle internacional sobre a tecnologia nuclear, que se tornou mais rígido o avanço do Tratado de Não Proliferação Nuclear – TNP. Assim, representantes deste país propuseram informalmente, no Brasil, um acordo de colaboração, como registrado em memorandos do Itamaraty (MRE/PNB-PNA 1974.07.01), buscando comunicações e a “dissipar dúvidas” entre os dois países em questão nuclear, incentivando que houvesse negociações entre Geisel e Videla sobre a esse tópico.

Relembrando que os elementos da primeira fase de uma comunidade de segurança são marcados por reconhecimento de interesses convergentes que requerem ação coletiva para serem concluídos na anarquia internacional, com alguma modesta coordenação de políticas de segurança (DEUTSCH et al., 1969). Isso somado ao fato de que interesses convergentes levam à cooperação e isso poderia, finalmente, acarretar aquela cultura diplomática (KOWERT, LEGRO, 1996) por aprendizado social (WENDT, 2005). Assim, localizamos tentativas de modificação da realidade social e de riscos e ameaças do modelo da Figura 3 e que aquelas questões geopolíticas levantadas eram socialmente construídas e não fatalistas.

Nesse espírito, Itaipu, que poderia ser um entrave político à convergência acima, desenvolveu-se razoavelmente bem, aproveitando-se da inércia desses diálogos. Pois, embora o Conselho de Segurança Nacional do Brasil à época considerasse tal interação positiva, Geisel, condicionou qualquer cooperação nuclear à resolução da tensa disputa sobre o uso do Paraná. Nisso os dois países concordariam, uma vez que quando o Brasil buscou alguma cooperação bilateral em matéria nuclear além da inicial, a Argentina hesitou insistindo que a disputa sobre o rio fosse resolvida primeiro (MRE/PNB-PNA 1974.07.01).

Contudo, para as autoridades argentinas, um acordo de cooperação nuclear com Brasília serviria para intensificar a cooperação horizontal ao procurar obter por meio desta um *spill over* do assunto ao restante da América Latina (MALLEA, 2012), fato que o Brasil entendia como interessante aos seus interesses de controle e conhecimento sobre as ações de seus vizinhos (VIZENTINI, 1998). Finalmente, a resolução do contencioso de Itaipu, em 1979, ensejou celebração oficial da cooperação nuclear bilateral. Brasil e Argentina assinaram o primeiro acordo de cooperação nuclear em 17 de maio de 1980, em Buenos Aires. Esse acordo estabelecia intercâmbios científicos, colaborações em pesquisa nuclear e o desenvolvimento dessa energia para fins pacíficos.

Outros legados em âmbito de inflexões dessecuritizadoras argentinas em relação ao Brasil vêm, sobretudo, após a derrota nas Malvinas e o algum auxílio que o Brasil prestou-lhe militarmente e diplomaticamente, mantendo, contudo, sua neutralidade não equidistante<sup>15</sup> (MELLO, 1996); a deterioração máxima das relações com o Chile, referentes ao Canal de Beagle (BANDEIRA, 1995); e a aceitação de Videla de que as relações de capacidades materiais pendiam a balança para o lado brasileiro de forma expressiva (CERVO, RAPOPORT, 1998; LLADÓS, GUIMARÃES, 1996).

Do lado brasileiro, após os choques do petróleo e a administração Jimmy Carter, ficava claro que a relação especial Brasília-Washington não existia devido aos cortes em auxílio militar de Carter a ambos os países sul-americanos por causa de temática ligada ao respeito aos direitos humanos (BANDEIRA, 1995). Tal fato tornou o receio argentino do subimperialismo brasileiro desatualizado e irrelevante (LLADÓS, GUIMARÃES, 1996). Assim, o Brasil percebe que seu discurso geopolítico securitizador, inspirado no general Golbery, só fazia afastar a Argentina do processo de ascensão do Brasil, isolando-

---

<sup>15</sup> Porque o Brasil, embora tivesse ajudado a Argentina, não poderia deixar minar suas relações com a Europa nem permitir uma rápida vitória argentina, porque isso poderia afetar os interesses do Brasil no Atlântico e no Prata (MELLO, 1996).

nos na América do Sul, em um momento em que Brasília se viu sem seu almejado parceiro especial (HURRELL, 1998).

Um dos exemplos de tentativa de “boa vizinhança calculada” brasileira é quando o Brasil, a partir de 1984, passa a comprar *commodities* argentinas de maneira preferencial, sobretudo seu trigo e petróleo, quando a União Soviética, até então uma parceira preferencial da Argentina, deixa de comprar os produtos desta devido às mudanças estruturais e conjunturais em Moscou (BERNAL-MEZA, 2003). Nesse momento, o chanceler argentino, Dante Caputo, chega a mencionar que a relação Brasil-Argentina seria “*inmejorable*” (CÔRTEZ, 2010, p.120). Daqui percebe-se aqui o forte peso que mudanças socioeconômicas tiveram na relação entre os dois países.

Viu-se, então, uma sucessão de eventos que buscavam mudanças e adensamento das relações bilaterais, ainda em seu momento mais obscuro. Como colocado no começo deste capítulo, quando acontece o adensamento social (SANTOS, 2002), o adensamento da integração (WENDT, 2005) torna-se um passo automático se os eventos de aproximação se reproduzem (DEUTSCH, 1974) devido à comunicação e às mudanças no equilíbrio dinâmico (ADLER, 2005). Propiciando, portanto, uma percepção de copresença; impondo ao território sul-americano a operação de uma comunidade regional política que não era mais incondicional às vulnerabilidades e indução de riscos que a geografia platina potencializava.

Apreende-se isso quando, em 1978, Brasil e Argentina fizeram exercícios conjuntos entre suas Marinhas, exercícios conhecidos por FRATERNAL. Somado ao acordo de Itaipu de 1979 e aos acordos nucleares de 1980, neste mesmo ano era proposto um gasoduto para abastecer o Sul do Brasil com gás argentino. Mostrando, portanto, tanto a superação geopolítica quanto a continuação da cooperação da compra de *commodities* argentinas (CAMPBELL ET AL., 1999).

Ano vívido de interações, 1980 presenciou visita oficial do general João Figueiredo a Buenos Aires, a primeira de um presidente brasileiro desde 1935. A retribuição dessa visita a Brasília, pelo general Videla, foi feita ainda em 1980 (BANDEIRA, 1995). Isso é não somente uma demonstração de um importante desenvolvimento de novas interpretações da realidade entre os vizinhos, mas o início da desconstrução do outro como uma ameaça externa à sua segurança.

Uma observação a ser feita, o que houve foram o resgate das características sociais das relações bilaterais cooperativas e as interlocuções densas que ocorriam entre Getúlio Vargas e Juan Perón e entre Jânio Quadros e Arturo Frondizi (CÔRTEZ, 2010). Nada

novo era criado entre os dois vizinhos. Reavivou-se, por cálculo, a busca tanto por um novo equilíbrio dinâmico quanto por uma linguagem comum e a tentativa de mudanças na estrutura e no processo das relações bilaterais (HURRELL, 1998). Havia a busca por dar conteúdo palpável a tais entendimentos, até então circunscritos ao plano imaterial dos discursos (CAMPBELL ET AL., 1999).

Isso faz a caracterização dos elementos da fase 1ª da construção de uma comunidade de segurança, já apresentados: “os Estados buscam olhar em direção um ao outro e tentam coordenar suas políticas para seu ganho mútuo”, depois de viver as “condições precipitantes” de mudanças nas interpretações da realidade social, práticas de segurança e enquadramento de ameaças e modificações conjunturais na economia e na sociedade (ADLER, BARNETT, 1998, p.38). Após essa negociação social que operacionalizou pontos de vista compartilhados (LEECEW, 1994), passou-se a ver o renascimento de uma cultura diplomática citada no início desta subseção.

A interação Brasil-Argentina torna-se um esboço simbólico de comunidade, provido pelo movimento de cooperação, dando consciência a ambos de que há uma escala da vida social mais ampla no sentido regional (LEFEBVRE, 1958) mudando a perspectiva da territorialidade e sua geopolítica (SANTOS, 2002). Passando, finalmente, a uma esfera de aprendizado e indo além do cálculo (ADLER, GREVE, 2009).

### 2.2.2. Sarney, Alfonsín e os legados da conjuntura crítica

Assim, percebe-se que das águas de Itaipu e da “corrida nuclear” entre Argentina e Brasil emergiram uma espécie de *Realpolitik* em um momento quando os dois países em regime de exceção calcularam que poderiam ter maiores ganhos absolutos (MELLO, 1996). Entretanto, os quadros domésticos do sistema mundial precipitaram as conjunturas críticas que levaram a uma inflexão disso (BERNAL-MEZA, 2003). Somado a esse conjunto, é importante destacar o papel do processo redemocratizante e da reformulação de regimes internacionais, somados ao acordo nuclear iniciado anteriormente, e a reação institucional que se daria ao redor de 1985 entre José Sarney e Raúl Alfonsín (CÔRTEZ, 2010), que culminarão no MERCOSUL e na ABACC, em 1991 (FRAGA, 2000).

O MERCOSUL, como será percebido abaixo, apesar de ter como base discursiva e técnica guiadas por objetivos econômicos, tinha fortes implicações políticas na reaproximação como resultado de uma sequência reprodutiva das inflexões argentino-brasileiras (BANDEIRA, 1995). A institucionalização do adensamento social e da

interlocução ajudou no adensamento da integração ao ponto em que as relações ambíguas próximas ao limiar da violência passam a covariância positiva de recompensas de interesses, aproximando Brasil e Argentina da integração (DEUTSCH, 1974) e no início da superação da hipótese de conflito; ou seja, *das expectativas seguras de mudança pacífica*, nas gestões de Carlos Menem e Fernando Collor (ESCUDE, 2009), consolidadas entre os dois vizinhos nas administrações Menem e Fernando Henrique Cardoso (FRAGA, 2000).

Retomando, como já dito, a reaproximação Buenos Aires-Brasília emparelhou-se com as mudanças no ambiente global e as distensões da Guerra Fria. Para o Brasil e a Argentina, esse período histórico foi marcado pela busca da restauração democrática e por esforços para retomar o crescimento econômico, seriamente comprometido pela crise da dívida e pela hiperinflação. (HIRST, 1998; HURRELL, 1998). Para a Argentina, especificamente, a busca de uma estratégia de “autonomia pela integração” (VIGEVANI ET AL., 2003) era uma heurística que favorecia a reinserção desse país nas relações internacionais, contribuindo tanto para a superação das hipóteses de conflito quanto para a consolidação da democracia (ROMERO, 1988). No Brasil, embora esse termo só fosse ser empregado a partir de Fernando Henrique Cardoso, nós interpretamos seus primeiros contornos já no governo Sarney, pela busca de objetivos similares (CÔRTEZ, 2010).

Na seara nuclear, em 1985, assinam os presidentes Sarney e Alfonsín, a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, assinada no mesmo dia que a Declaração de Iguazu, celebrando propostas de integração física entre ambos os países. Com a Declaração Conjunta, ambos os chefes de Estado expressaram sua convicção de que a ciência e a tecnologia nucleares tinham importância basilar no desenvolvimento econômico e social (BERNAL-MEZA, 2003; CÔRTEZ, 2010). Assim, os presidentes criam um grupo de trabalho conjunto promovendo o desenvolvimento tecnológico-nuclear para fins exclusivamente civis e pacíficos (GERALDO, 2012).

A partir daí vê-se que o processo de cooperação, traduzido em coordenação política, foi além da matéria nuclear, solidificando nossa conjuntura crítica e avançando sob os pontos da segunda fase, apresentados em nosso marco teórico. A partir de 1985, o que se viu foi uma relação intensa entre Alfonsín e Sarney. Entre idas e vindas de Buenos Aires e Brasília, esses dois presidentes se visitaram muito acima da somatória histórica das visitas presidenciais (CÔRTEZ, 2010). O que propicia um grande aprendizado social processual e geração de conhecimento estrutural, que “nunca se viu na história da diplomacia latino-americana” (ROMERO, 1988, p.39), gerando aprendizado e confiança

mútua, típicos já da fase de uma comunidade de segurança ascendente. Além de isso propiciar o desenvolvimento de confiança mútua (WARWICK, 1973).

Sobre essa segunda fase, tem-se que é necessário cumprir pontos como o poder estrutural e processos de transação e de organização. Sobre o poder, viu-se que a redemocratização levou nossos países a inflexionarem suas visões um do outro e sua maneira de agir externamente (ALBUQUERQUE, 1996). Havia sempre uma busca por legitimação no vizinho e uma superação das leituras militaristas geopolíticas de política exterior que mudam as relações de poder (BERNAL-MEZA, 2003), do *Realpolitik* para a interdependência (BUZAN, LITTLE, JONES, 1994).

Um exemplo disso é a construção de uma ponte ligando fisicamente os dois países, a ponte Tancredo Neves, entre Foz do Iguaçu e Puerto Iguazú, a primeira ponte entre os dois depois da ligação Uruguaiana-Paso de los Libres, inaugurada em 1947, dando o contorno do efetivo desenvolvimento de novas interpretações da realidade, sobre ameaças externas. Isso tem implicações também sobre a desfortificação de fronteiras e sobre a maior circulação de pessoas, elementos mais avançados de uma comunidade política.

Além disso, é importante o simbolismo da construção de confiança que marcou as visitas de Sarney às instalações nucleares argentinas e a retribuição de Alfonsín de ir à Itaipu e aonde seriam instaladas as usinas de Angra (BERNAL-MEZA, 2003). A fotografia tirada em Itaipu, posando em conjunto Sarney e Alfonsín, é tida, ao menos pela literatura mais oficial, como icônica desse processo de mudança pelo legado histórico ali retratado (CÔRTEZ, 2010).

Na medida em que o compromisso com a proliferação nuclear é reduzido apenas para os membros que ratificaram o TNP, Argentina e Brasil chegaram a uma solução original, criando o seu próprio modelo institucional. Isso aconteceu no final de 1990, após os presidentes Menem e Collor de Mello assinarem a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, a qual estabeleceu, entre outras coisas, um sistema de inspeções mútuas conhecidas como Sistema de Contabilidade e Controle de material comum Nuclear – SCCC, a ser implementado pela ABACC, em 1991, como um modelo único no mundo de institucionalização de cooperação e construção de confiança mútua. confiança entre Brasil e Argentina. Nesse contexto, salienta o embaixador João Galvão de Queiroz, que a ABACC faz parte da sustentabilidade da dinâmica da reaproximação entre os dois países pela socialização de membros do alto escalão político argentino-brasileiro, aos moldes do que colocamos da perspectiva de Warwick (1974) até agora:

Isso se verificará, e ganhará impulso, na lide rotineira dos funcionários brasileiros e argentinos da Secretaria da Agência, nos encontros regulares dos membros, diplomáticos e científicos, de sua Comissão, e nas interações que surgirão entre inspetores da ABACC, de um lado, e autoridades regulatórias e operadores de instalações nucleares dos dois países, de outro, na aplicação de salvaguardas. Estabeleceu-se, assim, com base no sistema proporcionado pela ABACC, verdadeiro *networking* entre as comunidades diplomático-nucleares dos dois países, que não somente canalizava, mas também potencializava a cooperação nuclear (2016, p.53).

A ABACC, contudo, não surge *ex-nihilo* e deriva do processo anterior de inflexão dos anos 1970-1980. Segundo estudos de Matias Spektor (2015) e Rodrigo Mallea (2012), em meio à política nuclear rígida do governo Carter, houve a impressão à Argentina e ao Brasil de uma segunda opção a não ratificação do regime de proliferação nuclear global. O deputado americano Paul Findley promovendo uma missão de estudo à América do Sul de um comitê especial de legisladores dos Estados Unidos, em 1977, teve a oportunidade de sondar altos funcionários da Argentina e do Brasil sobre uma nova fórmula em uma nova cooperação nuclear longe dos princípios da administração Carter. Após seu retorno para os EUA, o legislador norte-americano tornou pública a sua iniciativa numa conferência de imprensa e depois se espalhou através da mídia nacional.

Esse legislador propôs uma verificação nuclear local e bilateral apenas entre Argentina e Brasil, pois tal acordo poderia ajudar a dissipar a suspeita de montagem sobre as aspirações finais nucleares para fins não civis; como já ensaiavam Brasil e Argentina desde 1974, como descrito há pouco nos memorandos do MRE. Para este fim, ambos os Estados deveriam renunciar ao desenvolvimento de explosivos nucleares e aceitar monitoramento mútuo e contínuo no local das respectivas instalações nucleares, onde os inspetores dos dois países poderiam se mover sem restrição em instalações nucleares cada país.

Findley advertia, de acordo com Spektor (2015), que essa coordenação não se destinava a substituir o sistema de salvaguardas da AIEA, mas serviria como um elemento adicional de garantia e proteção entre os dois Estados. Ciente do componente de inovação contida em sua proposta, o legislador republicano sabia que esse tipo de verificação bilateral poderia servir como um modelo adicional aos protocolos multilaterais não ratificados, ajudando a dirimir, por meio da proteção adicional, tensão intensa ou insuportável.

Mallea (2012) e Spektor (2015) verificaram que Findley afirmou que sua proposta, apesar de possuir uma proposta a título pessoal teve uma recepção positiva na Argentina, Estado que já havia proposto em 1974 conversas. Por outro lado, o Brasil não apresentou

mesma recepção, a qual o legislador atribuiu ao mau estado da relação Brasil-Estados Unidos e porque Brasília afirmava que já participava de toda uma estrutura internacional e multilateral de salvaguardas e considerava ser este o caminho correto para garantir a segurança nesse setor.

Isso só veria modificação com os acordos de Itaipu em 1980, seguidos dos nucleares em 1979 e 1985. O importante a resgatar dessa digressão é que a ABACC surgiu de uma conversa e diálogos registrados em memorandos e mensagens oficiais que datam de muito anterior à sua celebração em 1991. Isso se traduz como um relevante condutor ao desenvolvimento de confiança mútua por meio de uma estrutura de poder e conhecimento e de um processo com transações, organizações e aprendizado social, consolidado sob o espectro da redemocratização, com Sarney e Alfonsín.

Entretanto, mais do que aproximação, Sarney e Alfonsín pretendiam ir além. Especialmente Sarney. O par brasileiro buscava elevar nosso entendimento abrangendo inúmeras áreas temáticas baseando-se no que à época constituía-se como a Comunidade Econômica Europeia (CÔRTEZ, 2010), derivada do Tratado de Roma, que tivera como pilar decisório o binômio da segurança continental: a França e a Alemanha (MARTINS, 2002), as quais também passaram por processo de conjuntura crítica e persistência institucional após a II Guerra (WÆVER, 1998).

Percebe-se, assim, que os eventos dos processos dos acordos dos anos 1980 entre Sarney e Alfonsín foram um antecedente necessário à institucionalização da integração em parte da América do Sul, porque eles foram “evolutivos e que uma etapa foi se construindo sobre a outra, muitas vezes sem que os protagonistas dos fatos tivessem consciência disso” (FRAGA, 2000, p.217); ou seja, de forma reprodutiva *path-dependent*, coadunando com as proposições de Deutsch (1974).

Finalmente, esse entendimento entre Brasil e Argentina seria consolidado, “a partir da derivação de interesses compartilhados e de igual valor para ambos” (VAZ, 2002, p.115), com o Tratado de Assunção, celebrando o MERCOSUL, em 1991. Demonstrando com isso, o andamento em direção à compatibilidade e ao limiar de integração daquela Figura 3 apresentada (DEUTSCH, 1974) e cobrindo, assim outros dois pontos restantes da segunda fase do desenvolvimento de uma comunidade de segurança: poder estrutural e processos de transação e de organização.

### 2.2.3. Uma comunidade de segurança brasileiro-argentina?

Hoje, muitas críticas são feitas às relações Brasil-Argentina, sobretudo às comerciais e às tocantes ao MERCOSUL. Ele frequentemente é tido como ineficaz na perspectiva utilitarista das teorias de integração regional europeias e sido negligenciado como um dos resultados do processo de construção de uma comunidade de segurança. Nós, como avaliado ao longo deste trabalho, buscamos mostrar, ao contrário, que a reaproximação argentino-brasileira foi fruto de uma aproximação política. Primeiramente, calculada em base de poder, pela busca de reinserção internacional, pela tentativa de reequilíbrio interno e legitimação dos processos redemocratizantes.

Fato empírico dessa mudanças geradas entre 1973 e 1991 é que, em 1996, ao anunciar a nova política de defesa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso deixa mais explícito que uma hipótese de conflito com o vizinho platino, centrada sobretudo na bacia hidrográfica do Prata, era colocada de lado como ameaça ao nosso país (FRAGA, 2000). A perspectiva de ameaça passa ser localizada na região amazônica (VILLAS BOAS, 2010). Isso irá render novas aproximações com outros vizinhos, como a Venezuela, tratada na próxima subseção.

Aliado a isso, ainda em 1996, o presidente argentino Carlos Menem, por meio de um decreto, sem muita difusão midiática, aprova uma diretriz para a realização de planejamento militar conjunto, fixando pautas estratégicas para a reorganização de suas forças armadas (FRAGA, 2000). Embora com usos designações distintas para suas Forças, o fato da proposição para “conjunto” é uma evidência da confiança mútua e de mudanças no planejamento militar, elemento consoante com a terceira fase de uma comunidade de segurança. Finalmente, outro elemento que evidencia a passagem a uma comunidade de segurança é dado em 1997 quando o exército argentino dissolve uma série de unidades situadas em área lindeira com o Brasil (FRAGA, 2000), confirmado, dessa forma, a hipótese de conflito com o Brasil e a desfortificação de fronteiras, outro elemento da terceira fase de uma comunidade de segurança.

Em segundo plano, estavam as forças históricas que não podem ser ignoradas, porque os países já possuíam relações anteriores aos governos aqui tratados e apenas resgataram e deram novos delineamentos às pressões e impulsos dessas forças. Voltando, assim, ao que expusemos na introdução: que o funcionamento normal de qualquer sistema histórico é tanto holístico como realista. Na lógica de poder e interdependência, portanto,

com pressões dinâmicas. Movendo-se em uma direção longe do equilíbrio original e se dirigindo a um novo: uma comunidade de segurança.

O desenvolvimento de uma comunidade de segurança entre Brasil e Argentina pode ser questionável, no século XXI, como trazido na introdução, por fatores novos, como a instabilidade da segurança pública. Mas aqui mostramos que tal comunidade é um processo e não um *outcome* binário e demonstramos que as forças sociais que sustentam esse processo estavam presentes e determinadas a mover o equilíbrio dos países a um novo equilíbrio dinâmico, atendendo não somente aos requerimentos do modelo teórico quanto atendendo às condições histórico-sociológicas de conjunturas críticas, que coadunam com as condições precipitantes, e sequência reativa, que seguem em paralelo com os desdobramentos típicos da segunda fase do desenvolvimento dessas comunidades.

Porque fomos localizando ao longo deste estudo de caso os elementos de forma cronológica, aqui fazemos a sintetização, na figura proposta no primeiro capítulo, dos desenvolvimentos comunitários de segurança entre Brasil e Argentina, para que possamos fazer comparações com outros casos e para que possamos avaliar em uma conclusão final o estado de uma comunidade de segurança na América do Sul como um todo. Assim, percebemos que a última etapa com concentrações de indicadores e variáveis com intensidade *média* e *forte* localiza-se na segunda fase de uma comunidade de segurança, embora essa já apresente elementos de uma terceira fase.

**Figura 6. Percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança Brasil-Argentina entre 1973 e 1997**

Fases, variáveis e indicadores sintéticos	Intensidade
<b>1ª Fase: Nascente</b>	
3. Condições Precipitantes	
3.1. Mudanças em tecnologia, demografia, economia e ambiente	Forte
3.2. Desenvolvimento de novas interpretações da realidade	Forte
3.3. Ameaças externas	Forte
<b>2ª Fase: Ascendente</b>	
4. Fatores condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva	
4.1. Estrutura: poder e conhecimento	Média/Forte
4.2. Processo: transações, organizações e aprendizado social	Forte

<b>3ª Fase: Madura</b>	
3.a. Condições necessárias às expectativas de mudança pacífica	
3.a.1. Confiança mútua	Média
3.a.2. Identidade coletiva	Nula/Baixa
3.b. Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política	Não avaliada
<b>Fase final: expectativas seguras de mudança pacífica consolidadas</b>	
5. Resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso ao uso da força em larga escala	Não avaliada

### 2.3. Um desenho de comunidade de segurança entre Brasil e Venezuela

Ao contrário das relações entre Brasília e Buenos Aires, recondicionadas de relações frias e próximas ao limite da violência até o umbral da integração em pouco mais de vinte anos, as relações entre Caracas e Brasília apresentavam-se com um perfil mais baixo no espectro de Deutsch (1974) do que o eixo platino. As interações entre Venezuela e Brasil não se redescobrem a partir de uma relação que já implicava em algum convívio interdependente e historicamente constante, mas se reconfiguram desde uma zona de desinteresse, porém próximas à região de relações corretas. Esses contatos passam posteriormente por uma evolução até relações ambíguas, todavia lentamente, até, atualmente, chegar a um relativo grau de amizade e mais próximo ao limiar de integração.

Sob essa perspectiva, a situação de desinteresse mútuo nas parcas e distantes relações entre o Itamaraty e a Casa Amarilla poderia ser causa de uma relativa paz entre esses dois Estados se buscarmos explicações em perspectivas *mainstream* das Relações Internacionais. Adicionado a isso, há a presença de uma massa de terra de proporções continentais, onde a Floresta Amazônica impera, separando os dois centros nacionais de grande concentração populacional e de maior dinamismo econômico – sejam a Região Concentrada/Complexo Regional do Centro-Sul do Brasil (SANTOS, 2005) e as regiões da fachada caribenha da Venezuela: Ocidental, Central, Los Llanos e Oriental (CARDENAS, 2000).

Isso é um dos motivos pelos quais a Venezuela apresentou, por muito tempo, como identidade mais marcante a caribenha e não a andina e a amazônica; o que a afastava consideravelmente do Brasil, o qual, por razões geográficas e humanas, não é reconhecido, nem se reconhece, por caribenho (PORTILLO, 1995), mas platino, atlântico e amazônico. E justamente o caráter amazônico, o qual poderia convergir interesses

mútuos, era o que mais separava geograficamente as duas nações (LESSA, 2004; URRUTIA, 2011).

Essa separação, de acordo com as perspectivas realistas, como a de Mearsheimer (2004), traz que ausência de guerras entre esses dois espaços concentrados tem como uma das causas aquela separação geográfica e os custos de transpô-la. Consequentemente, diminuindo os frutos da empresa da guerra nos ganhos absolutos entre esses Estados. Adicionalmente, uma causa geopolítica à falta da belicosidade, ainda sob o instrumental de Mearsheimer, seria que esses países não foram maximizadores de *status quo*, mas apenas mantenedores de seu estado de poder até os anos 1960 na área geográfica onde poderiam ter contato forte: a Amazônia (ZURITA, 1995).

Contudo, essa perspectiva de “apenas manutenção de *status quo*” muda ao longo das décadas. Voltando ao *mainstream* realista, os projetos nacionais de desenvolvimento de Brasil e Venezuela dos anos 1960 e 1970 apresentavam uma interpretação geopolítica de caráter de extensão do *status quo* soberano nacional em balanceamento aos projetos de emergência do vizinho (PORTILLO, 1995; CERVO, 2004). Numa visão como essa, as relações começavam a mover-se do desinteresse a relações corretas e de coexistência fria por respostas autointeressadas às ações do ator lindeiro.

Porém, como poderá ser percebido ao longo das amostras empíricas da literatura pertinente na próxima subseção, ambos os países fortaleceram sua condição de não-guerra (WÆVER, 1998) porque se equilibravam. Todavia, essa condição passou a estabelecer relações de contato constante as quais motivaram o fim do desinteresse e a inteligência de que eles tinham relevância um ao outro. Essas interações, como suscitado no marco teórico, implicam em algum grau de aprendizado mútuo; reiterando nosso entendimento das relações realistas-construtivistas na América do Sul e seus equilíbrios dinâmicos (ADLER, 2005; ADLER, GREVE, 2009). Ademais, essa lente teórica pragmática permite abertura à reiteração de nossa leitura não determinista da geografia, “descondicionando” a paisagem natural ao *locus* humano, este socialmente construído e mutável ao longo do tempo (SANTOS, 2002).

Uma segunda explicação das relações de não guerra poderia advir da abordagem liberal. Apesar de não a usarmos com frequência nesta dissertação, vemos, por meio de Keohane (1984), que essa abordagem provê também uma boa explicação. Dado que o obstáculo geográfico entre Brasil e Venezuela dificulta a interdependência, mostra-se diretamente proporcional que eles tenham dificuldades em desenvolver múltiplos canais

de comunicação entre suas sociedades e diminuíam a hierarquia de agendas diplomáticas de ligação que priorizem o declínio da coerção e da força militar.

Somado a isso, concentrando-se no petróleo, a economia venezuelana não se diversificou e não assegurou a segurança alimentar de sua população, ficando dependente do fornecimento de alimentos, providos pela Colômbia e os Estados Unidos, com comércio praticamente nulo com o Brasil nesse período – fato que ainda persiste. O fator comercial era ainda mais impactado quando começou, nos anos 1950, a exploração em escala de minérios para exportação na Amazônia brasileira. Na mesma época, se iniciou a exploração de ferro na bacia do Orinoco, na Venezuela. Ou seja, tanto na região Norte do Brasil quanto na região Sudeste da Venezuela foram desenvolvidas atividades econômicas que competiam entre si, não se complementavam (AMORAS DOS SANTOS, 2015).

Assim, essa pouca interdependência, apesar de afastar a cooperação, também afasta a discórdia, como coloca Keohane (1984). À exceção de uns poucos eventos fronteiriços, havia poucas desavenças entre esses Estados que pudessem escalar a um conflito armado. Assim, a guerra entre os vizinhos era improvável pelo fato de eles estarem alheios um ao outro. Entretanto, a guerra não era impensável; havia o risco sistêmico pelo fato de eles não estarem em nenhum estágio de uma comunidade de segurança. Por essas razões, identificamos, novamente, o binômio setentrional brasileiro-venezuelano como relações frias e corretas, mas ainda longe do limite da violência; limiar ao qual se aproximava o binômio austral brasileiro-argentino ao longo do mesmo período comparativo.

Dessa forma, em não existindo um entendimento socialmente construído entre eles de que “o uso da força era impensável” (ADLER, BARNETT, 1998), configuravam-se esses países comunidade de não guerra ao invés de comunidade de segurança, como propõe Ole Wæver (1998), *até, pelo menos, 2008. Isso porque a paz relativa não era causada por transações sociais densas e fundações econômicas que propiciassem aprendizado mútuo e criação de instituições comuns – ideias compartilhadas: as comunidades políticas de segurança; mas era causada pela distância e pela barreira geográfica. Além de as preocupações geopolíticas brasileiras com o Cone Sul serem maiores do que com o Norte amazônico até os anos 1970, dada aquela tríade riscos-ameaças-vulnerabilidade. O que buscamos descobrir aqui é justamente o ponto de clivagem que inflexionou as políticas desses países de apenas comunidade de não guerra*

ao desenvolvimento de comunidade de segurança, no mesmo molde teórico e metodológico que foi feito há pouco com Brasil-Argentina.

### 2.3.1. Da zona de desinteresse à importância mútua

Identificadas, portanto, a realidade geográfica entre Brasília e Caracas e as razões pelas quais ambos localizavam-se no limiar do desinteresse do espectro de Deutsch (1974) e na condição de não guerra de Wæver (1998), podemos fazer, uma linha temporal que nos balizará ao longo desta subseção, cujo objetivo é avaliar o inventário das dinâmicas que levaram os países a mover-se na seta temporal da construção de uma integração política. Partimos de uma conjuntura crítica e da reprodução de seu legado até uma comunidade de segurança nascente em direção à ascensão.

Nesse caminho, visões venezuelanas e brasileiras acerca das relações bilaterais aproximam-se. Encontramos nos trabalhos de Julio Portillo (1983, 1995), Paulo Vizentini (1995, 2001) e Amado Cervo (1995; 2001) sínteses e estimativas de que a realidade fronteiriça amazônica impôs os questionamentos de: valeria à pena a integração entre as duas nações? Se, para Portillo (1995), integração significa cooperação, aproximação, fixação de objetivos comuns; é possível levar sua conceituação no mesmo desenvolvimento de Deutsch (et al., 1969), para quem integração é uma conquista dentro de um território de práticas e instituições fortes o suficiente para disseminar e assegurar expectativas seguras de mudanças pacíficas. Mesmo que fossem, em última instância, os objetivos comuns dos Estados apenas buscar o balanço de poder, alguma mudança pacífica surgiria da aproximação entre eles. Porque, com mostrado, já que a guerra conformava-se como improvável pelas relações frias e corretas, a interação geraria algum aprendizado mais facilmente.

Ainda levando em conta a convergência dessas visões sobre as relações bilaterais, Portillo (1995) e Vizentini (1995) enfatizam que as relações entre o Itamaraty e a Casa Amarilla transitaram por várias etapas que foram evoluindo conforme os Estados em questão adicionavam novas peças e montavam um novo conjunto de relações. Com isso, nos anos 1950, essas nações apresentam relações indiferentes e mutuamente ignorantes; passando, nos 1960, a relações corretas e frias; posteriormente, nos 1970, a um relacionamento ambíguo – ambíguo aqui deve ser lido no modelo de Deutsch (1974) como estando ainda na passagem de covariância negativa à positiva de interesses mútuos;

e, finalmente, nos 1980 e 1990, a uma condição de maior dinamismo e cooperação e de importância mútua. Estas últimas condições são um reforço da reprodução dos legados da conjuntura de inflexão das políticas externas entre Brasil e Venezuela e que esperamos identificar como condições precipitantes de comunidades de segurança.

Empiricamente, encontramos que o ápice do desinteresse mútuo dessas nações solidificou-se com o *Acuerdo del Pacto de Punto Fijo*, desenvolvida na Venezuela após a derrocada do governo do general Marco Pérez Giménez, em 1958. O pacto vinculava os partidos signatários venezuelanos a respeitar os resultados das eleições marcadas para dezembro daquele ano, de modo a assegurar a permanência do processo democrático e a tornar possível a alternância de poder – excluído o Partido Comunista da Venezuela (LESSA, 2004). Advinda desse pacto, houve a concretização da *Doutrina Betancourt*. Esse pensamento político impulsionou que Caracas não reconhecesse nenhum governo que rompesse um regime democrático. Tal doutrina levou o governo de Rômulo Betancourt, eleito após o de Pérez Giménez, a desatar relações com Brasil, Bolívia, Argentina, Colômbia, Cuba e Peru (LIMA, KFURI, 2007) e também ocasionou o alinhamento ideológico e automático venezuelano com os Estados Unidos (LESSA, 2004).

Somado a isso, Caracas não se inclinou a participar de esquemas de integração regional ou de defesa de abordagens terceiro-mundistas até o final dos anos 1970. As suas preocupações econômicas e de segurança nacional levavam-na a valer-se de protecionismo em virtude do modelo desenvolvimentista, agindo para preservar o mercado estadunidense para seu principal produto de exportação: o petróleo (CERVO, 2001). Essa escolha político-econômica choca-se com a do Brasil (VIZENTINI, 1995), o qual também busca alinhamento ideológico e econômico com os Estados Unidos no ascender do regime de exceção (RICUPERO, 1996). Esse choque se deve em muito devido a uma percepção na América do Sul de que o Brasil buscava relacionamento especial com Washington maior do que os vizinhos (CERVO, RAPPORT, 1998). Com isso, Brasília era interpretada, embora em menor intensidade pela Venezuela do que pela Argentina, como potencialmente subimperialista, ameaçando a segurança nacional dos vizinhos (HURRELL, 1998).

Outros elementos ligados ao local e à paisagem de contato entre Brasil e Venezuela que exigem dessa região atenção militar são: a existência de riquezas hidrominerais, científicas, hidrocarboníferas, além do vazio demográfico (PORTILLO, 1983; 1995). Sobretudo, quando há a possibilidade de conflito entre Venezuela e Guiana

sobre a região de Essequibo. Isso afeta diretamente o comportamento do Brasil na região, dado que a proximidade e ações logísticas desses países possivelmente beligerantes podem acontecer próximas à zona de fronteira; especialmente ao Monte Roraima (RODRIGUES, 2011). Esse maciço é importante geopoliticamente porque se constitui como escudo divisor de águas das bacias amazônica e orinoca. Seu planalto de base, coberto por cerrado aberto acima do horizonte da mata tropical fechada, constitui-se em ponto estratégico para campanhas: seja por Venezuela, por Guiana, ou por Brasil (KOCH-GRÜMBERG, 2005).

Outro elemento geopolítico foi o de a Venezuela tornar-se parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Essa empreitada tinha o objetivo de buscar melhores preços para seu petróleo, embora sem perder a busca de sua relação preferencial com Washington (LIMA, KFURI, 2005). Aumentando ainda mais seu isolamento na América do Sul. Deve-se ressaltar que os outros sul-americanos também eram dependentes de petróleo importado, porém não adquirido da Venezuela, a qual não nos tinha como mercado (VIZENTINI, 2004). Contudo, esse isolamento financiado pelo petróleo vendido aos Estados Unidos, condicionando a Venezuela como mantenedora de seu *status quo* democrático e não maximizadora de poder na região, não conseguirá ser sustentado por muito tempo (PORTILLO, 1995).

Nesse sentido, Amado Cervo (2001) avalia que ao romper relações diplomáticas com regimes de exceção, inclusive o cubano, e instar a OEA a aplicar sanções contra tais regimes, em uma política de alinhamento aos Estados Unidos, Caracas despertava a simpatia dos pequenos Estados sul-americanos e a indisposição dos grandes, como Brasil e Argentina. Cervo faz a observação de como poderiam os militares apoiar a Venezuela em uma ação contra Cuba na OEA se a democracia venezuelana havia rompido com a ditadura brasileira?

O acúmulo das rendas petrolíferas levou a Venezuela a perceber, segundo aquele autor (CERVO, 2001, p.159), que poderia deixar de se isolar e passar a ter “sonhos bolivarianos” de integração “substituindo” a *Doutrina Betancourt* pela liderança sul-americana. Nesse esquema, Caracas sai do isolamento e torna-se parte da ALALC e do Pacto Andino. Finalmente, o relaxamento da *Doutrina Betancourt* leva a Casa Amarilla a reatar relações com o Itamaraty em 1966, um ano antes de o Brasil consolidar sua *Doutrina de Segurança Nacional* sob o general Humberto Castelo Branco. O reposicionamento da Venezuela e a *Doutrina de Segurança Nacional* brasileira mudam

em definitivo a “apenas manutenção de *status quo*” por reatividade dos dois lados (VIZENTINI, 1995).

Nessa seara, vê-se que, entre 1964 e 1979, o Brasil, sob um regime militar no final de sua ascensão e sob aquela doutrina de segurança, ao conseguir consolidar relações mais compatíveis e amistosas com os vizinhos platinos, passa a mirar em seu Norte e em sua integração ao Centro-Sul e Nordeste por meio do *Plano de Integração Nacional*. Ao mesmo passo, a Venezuela, capitalizada pelo petróleo, buscava nova inserção internacional sob as gestões de Rafael Calderas e Carlos Andrés Pérez, entre 1969 e 1979, por esgotamento do modelo isolacionista (PORTILLO, 1995) e do alinhamento automático com Washington, buscando mais pragmatismo nas relações Sul-Norte (VIZENTINI, 1995) e maior integração de sua fachada amazônica à caribenha por meio da *Conquista del Sur* (PORTILLO, 1995). Esse foi um projeto ligado ao *IV Plan de la Nación 1970-1974*, cujo um dos objetivos era povoar e urbanizar a região de fronteira Sul por meio de penetrações aéreas, fluviais e terrestres (COPPENS, 1971).

Entretanto, sob uma ótica realista, tanto o *Plano de Integração Nacional* como a *Conquista del Sur*, além do quesito ideológico nacionalista de desenvolvimento, de controle e de integração territorial, podem ser avaliados como maximização do *status quo* em resposta às ações do vizinho na única região de contato que possuíam: a Amazônia (PORTILLO, 1995; CERVO, 2004). Para controlar tal região, o Estado precisava de acesso físico e permanente a ela. Lembrando que, para Deutsch (1963), poder é indicado como controle, a interpretação do aumento desse indicador como maximização de poder mostra-se plausível.

Efetivamente, esses planos ajudaram a na expansão de pequenos povoamentos amazônicos. Em alguns dos casos, povoamentos fronteiriços tornaram-se cidades gêmeas, como entre a vila de Santa Elena de Uairén, em Bolívar, na Venezuela, e Pacaraima, em Roraima. Esse fato urbano derivou-se da vontade de Brasília de tirar do isolamento econômico e geopolítico Pacaraima por meio da construção da BR 174. Ao integrá-la ao território nacional, o Planalto acabou, por conseguinte, por remover o isolamento terrestre entre Brasil e Venezuela (PORTILLO, 1983; AMORAS DOS SANTOS, 2015) e levar seu controle e poder à fronteira.

Dado que a BR 174 conecta-se com *carretera* Troncal 10, na Venezuela; ligando, portanto, a área de fronteira Pacaraima-Santa Elena com a região da Venezuela caribenha e com Manaus, o lançamento da pedra fundamental do início da construção da conexão terrestre BR 174-Troncal 10 ensejou o **primeiro** encontro de presidentes na história

desses dois países, dado o fator geopolítico bilateral em direto encontro. A reunião de Médici e Caldera, em fevereiro de 1973, deu-se no Marco BV-8, em Pacaraima, de onde seguiram para a cidade fronteiriça de Santa Elena de Uairén, local em que firmaram o *Convênio Básico de Cooperação Técnica*, documento relevante à mudança de comportamento de desinteresse entre as duas nações e parte dos *Acordos do Marco BV-8* que fixou em definitivo as fronteiras entre as duas nações.

Esses acordos são um reforço da conjuntura crítica que levou os países a mover-se no espectro de Deutsch de desinteresse para relações ambíguas (ZURITA, 1995) entre 1967 e 1973. Deve ser percebido que as negociações desse acordo, após décadas de letargia, aceleraram-se com esses movimentos planejados no final dos anos 1960 (CERVO, 2004), reiterando o aspecto realista do comportamento entre os dois, que se reposicionavam rapidamente quando a balança começou a ser afetada. Entendemos que BV-8 seria o gatilho de uma real inflexão a um estágio mais cooperativo quando do *Tratado de Cooperação Amazônica – TCA*, em 1978 (CERVO, 2001); momento em que a Venezuela mostra tangivelmente sua reaproximação à América do Sul (KUCINSKI, 1978).

O TCA, de acordo com Cervo (2001), seria o terceiro agrupamento de integração regional na América do Sul, ao lado do Pacto Andino e da ALALC, além dos movimentos do *Tratado da Bacia do Prata*. Porém, seu caráter não comercial ou econômico permitia a visualização de uma evidente concertação política permanente dos signatários para coordenar ações empreendidas em conjunto pelos Estados-parte, da mesma forma que permita os acordos da bacia platina. Importante ressaltar que ligada ao TCA há a visão de Maria Regina Soares de Lima (2005) de que riscos adicionais existiam vindos de potências extrarregionais na medida em que essas interpretam que as circunstâncias prevalecentes na Amazônia são prejudiciais à sua própria segurança; dentro do escopo que, nos anos 1990, levaria à segurança cooperativa da OEA (SAINT-PIERRE, 2007).

Nesse caso, a fragilidade econômica e a instabilidade política que caracterizavam os Estados com os quais o Brasil compartilha a Amazônia poderiam vir a ser gerenciados por estruturas de poder não sul-americanas em detrimento dos interesses e da soberania dos países da região. Assim, o BV-8, o TCA e essa percepção extrarregional são fortes indicadores à modelagem teórica que construímos sob a concepção de Adler e Barnett (1998): de mudanças demográficas, no ambiente e de ameaças externas. Concordamos, portanto, com a avaliação de Jorge Portillo (1995) de que não só o Brasil visualizou tais mudanças, mas também a Venezuela.

Com isso, reitera-se a visão de Santos (2002) de que mais do que paisagem natural, a Amazônia torna-se local humano que se condiciona às necessidades das pessoas que nele habitam. Assim, nos anos 1960 e 1970, Brasil e Venezuela, conforme iam deslocando sua atenção em direção à fronteira um com outro, percebem que possuem assuntos lindeiros a serem ainda esclarecidos. Dessa forma, defender essa paisagem natural, percebida como um local humano comum entre os dois países, requer intercâmbio de informações acerca das forças sociais e dos interesses políticos que atuam nesse espaço.

A partir daí, entre 1973 até 1989, serão sete as visitas entre os presidentes. Em 16 anos de contato desde o Marco BV-8 vê-se um aumento considerável das interações sem paralelo com os 147 anos anteriores de relações frias e de coexistência, que não contaram com nenhuma visita daquele nível. Enxergamos, finalmente, os indicadores do modelo Adler e Barnett (1998) que são precipitantes de uma comunidade de segurança, nesse novo entendimento do espaço amazônico a partir da constante interação física e política entre Brasil e Venezuela, somando-se às mudanças demográficas, no ambiente e de ameaças externas o indicador de forte intensidade de desenvolvimento de novas percepções da realidade social. Isso se constitui como o início do *take-off* de uma comunidade política rumo a uma de segurança.

### 2.3.2. A ascensão das relações amistosas e da integração

Avançando, porque os estudos de *Political Community* e *Security Communities* centram-se em que a integração seja dependente de fatos, não do tempo, pouco importaria o período que se levou para chegar a uma comunidade de segurança. Mas, uma vez atingido esse *status*, a extensão temporal sobre a qual o processo de integração persiste pode contribuir à sua consolidação. O que desejamos com essa exposição é evitar uma comparação temporal simplista com a construção entre Brasil e Argentina, que factualmente superaram a hipótese de conflito em 1997, e o fato de esta subseção ir até 2008, quando localizamos por completo os elementos de ascensão entre Brasília e Caracas.

Mais do que procurar uma superação de hipótese de conflito entre o Itamaraty e a Casa Amarilla pelas razões geográficas e históricas localizadas há pouco, procuramos a reprodução dos elementos da conjuntura crítica, do *take-off*, que transformariam esses dois Estados em uma comunidade política de segurança (FERNANDES, 2002). Usamos

reprodução porque desejamos retomar aquele conceito de automatização, motivadora da mudança do equilíbrio dinâmico da política para uma comunidade de segurança, necessitando da sistematização e da estruturação de relacionamentos de resposta mútua que são verificáveis em sua consistência de conteúdo e lógica (DEUTSCH, 1966; 1974).

Exposto isso, da mesma forma que Brasil e Argentina, após os primeiros encontros presidenciais nos anos 1970 e 1980, Brasil e Venezuela veem uma acentuação na quantidade de encontros presidenciais e oportunidades de interação binacional em momentos de aproximação bilaterais. Contabilizamos que entre 1989 e 2008 foram 33 os encontros entre os presidentes em visitas oficiais mútuas. Esses 19 anos mostram um crescimento exponencial frente aos 16 da subseção anterior e são praticamente um salto quantitativo quando comparados à história geral entre as duas nações.

Vemos nessas 33 visitas um reforço daquela interpretação de interação comunicativa exposta no Capítulo 1, quando tratamos que um processo de aprendizado social gera um *we-feeling* (WARWICK, 1973; WENDT, 2005) descolando do fundo histórico e passando a fundamentar a política pela manutenção e reprodução de hábitos ao longo do tempo (DEUTSCH, 1978) – sustentado a conjuntura crítica (ADLER, 2005). Assim, ações que eram, de início, calculadas e conscientes, passam a ser inconscientes e automáticas, fazendo parte da natureza do novo equilíbrio dinâmico, descolado do histórico anterior, passando Brasil e Venezuela a comportar-se de forma cooperativa automatizada (PLÖGER, 1980; DEUTSCH, 1968).

A mudança de comportamento bilateral entre esses Estados representou um novo dinamismo, a imagem do Brasil expansionista, hegemônico e dominador inicia sua reconfiguração entre os tomadores de decisão venezuelanos (CERVO, 2001), embora sem maiores impactos na população em geral (PORTILLO, 1995; VIZENTINI, 1995), como será visto à frente. Este último é um fator mais importante à terceira fase das comunidades de segurança do que à segunda, por isso não será contabilizado agora (ADLER, BARNETT, 1998). Finalmente, identificamos esse novo padrão dinâmico de equilíbrio por complementaridade no lugar da competição nas estratégias de ação regional, um eixo Brasil-Venezuela, visto melhor como eixo produtivo e não comercial mediante projetos de cooperação regional (CERVO, 2001).

Nessa empreitada cooperativa de compatibilidade e de integração do espectro de Deutsch (1974), a Venezuela consegue conjecturar trabalhar com o Brasil e a América do Sul sem abrir mão de sua política petrolífera, americanista e defensora de princípios democráticos em meio a regimes militares (CERVO, 2001). Um protocolo nesse sentido

foi firmado entre Brasil, Venezuela e México em 1981. Caracas buscava criar a primeira petroleira transnacional do mundo: a Petrolatina; evidenciando os “sonhos bolivarianos”, como conceitua Amado Cervo (2001).

Todavia, a iniciativa não prosperou, mas por colocar em andamento uma projeção cooperativa em área sensível, como é o petróleo, não pode ser descartada do processo (RÍOS SIERRA, 2011). Por isso a vemos, ao lado do TCA e do Marco BV-8, como um movimento de transação, organização, aprendizado social entre esses Estados, fortificando os indicadores da variável “processo” da figura com o modelo que propomos (ADLER, BARNETT, 1998).

Ainda nessa seara de reprodução institucional da inflexão, ao longo dos 1980, vê-se que as interações e integrações ao norte da fronteira pareciam concretas. Sarney conseguia atuar em duas frentes simultaneamente, gerando um eixo Brasil-Argentina-Venezuela, indispensável à formação futura da unidade subcontinental com a UNASUL, em 2008 (CERVO, 2008; CERVO, BUENO, 2014). Nesse sentido, vê-se que, ao mesmo tempo, Brasília assinava protocolos de cooperação com Buenos Aires e com Caracas. Um exemplo deles é o *Compromisso de Caracas*, assinado em 1984.

Neste compromisso, Brasil e Venezuela mostram elementos que conduzem à confiança mútua de uma segunda fase comunitária (ADLER, BARNETT, 1998) e ao desenvolvimento de relações amistosas, aproximando-se ao limiar da integração (DEUTSCH, 1974). Em tal acordo, os presidentes José Sarney e Jaime Lusinchi reiteraram seu firme compromisso de utilizar a energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos.

Concordaram também que a cooperação internacional no campo nuclear deveria ficar sob salvaguardas internacionais acordadas e apropriadas a serem aplicadas por meio da AIEA. Trataram da manutenção da Zona da Paz e Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS, e salientaram a importância de que todos os Estados respeitem-na como tal e contribuam para a sua plena implementação (MRE, 1987). Evidenciando, discursivamente, a precipitação de uma comunidade de segurança por meio da interpretação de que Brasília e Caracas não eram mais ameaças uma a outra e havia riscos comuns que eram representados por atores externos.

Em matéria de cooperação fronteiriça, Sarney e Lusinchi compartilharam o interesse em promover o desenvolvimento socioeconômico das regiões fronteiriças, dando ênfase ao melhoramento das condições de vida e aos serviços, e ao transporte de pessoas e de bens, além do *Acordo sobre Prevenção Controle, Fiscalização e Repressão*

*ao Uso Indevido e ao Tráfico Ilícito de Drogas*, que permitiria a ampliação da cooperação bilateral nos mais diversos aspectos da problemática das drogas (MRE, 1987). Isso reforça que, desde o Marco BV-8, as estruturas de poder começaram a lidar com fato de que os dois países estavam fisicamente conectados, ainda que por uma pequena rodovia, e mudam a forma de administração da fronteira, antes apenas militar (PORTILLO, 1995), um elemento de uma comunidade em maturação (ADLER, BARNETT, 1998).

No campo do aprendizado social político-acadêmico há a implementação do *Acordo Complementar* entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e o Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas – CONICIT e um *Programa de Cooperação e Intercâmbio* entre o Instituto Rio Branco do Brasil e a Academia Diplomática Pedro Gual da Venezuela (MRE, 1987). Assim, aprofunda-se o aprendizado institucional entre academias que geram conhecimento e poder capazes de modificar a estrutura de interação e geração de confiança (WARWICK, 1973), os quais são, marcadamente, elementos do segundo estágio comunitário (ADLER, BARNETT, 1998).

Essa iniciativa, em uma avaliação técnica do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA (2011), não avançou como as iniciativas no Cone Sul. Concordamos, com olhar na realidade, com o parecer do IPEA. Porém, o fato de não ter avançado como as iniciativas meridionais, não inviabiliza a concretude da reprodução política *path-dependent* da conjuntura crítica dos anos 1970; porque esse compromisso de 1987 seria um dos motivos da geração, nos anos 1990, uma nova aproximação entre Brasília e Caracas, com o lançamento da *Iniciativa Amazônica* pelo presidente Itamar Franco, em 1992, e, posteriormente, com a assinatura do *Protocolo de Guzmania*, em 1994, pelos presidentes Caldera e Itamar, no qual se expressou uma visão convergente sobre os problemas sul-americanos (VIZENTINI, 2004; CERVO, 2001, IPEA, 2011).

Aliado a essa exposição, a redemocratização pela qual passou o Brasil, em 1985, era para ter solidificado a confiança venezuelana no Itamaraty de acordo com a literatura (CÔRTEZ, 2010). Mas, dado que a política externa brasileira não sofreu alterações qualitativas profundas durante a transição para o novo regime (CERVO, 2001), uma pequena digressão é importante aqui. Pois, se na literatura é recorrente que o fator ideológico da redemocratização retiraria mais ainda o peso da geopolítica das relações venezuelanas com os países do Cone Sul, uma vez que Caracas passaria a concentrar-se mais na diplomacia econômica, em somatória à crise da dívida pela qual ela também passava (LESSA, 1995; ZURITA, 1995), o peso geopolítico recairia, então, nas relações

entre Caracas, Bogotá, Georgetown e o Caribe (PORTILLO, 1995; CERVO, 2001). Não vemos com essa mesma clareza esse processo.

Análises discursivas e das notícias sobre o Brasil, sobretudo do lado venezuelano inferem que, assim como com a Argentina, nem tudo transcorreu de forma constantemente bem e “desgeopolitizada”. Em janeiro de 1992 as relações de Brasil e Venezuela passaram por um momento delicado quando a mídia televisiva brasileira afirmava ter evidências de que uma aeronave civil de garimpeiros teria sido abatida a tiros em solo venezuelano por soldados da Guarda Nacional deste país (EL TIEMPO, 22/01/92). O Cessna 206 caiu quando sobrevoava, com um plano de voo irregular, a Serra de Parimam, que faz fronteira com o Brasil.

Embora a Venezuela dissesse que o avião tivesse caído devido a falhas mecânicas, Brasília mostrou-se reticente, mas sem aumentar a dimensão midiática do caso. Os próprios noticiários venezuelanos levantavam a hipótese de a Guarda Nacional da Venezuela ter abatido a aeronave (EL TIEMPO, 22/01/92). Independente de quem causou realmente o acidente, resposta a qual não encontramos, o fato abalou as relações e mobilizou uma série de diálogos que seriam a base do *Protocolo de Guzmania*, em 1994.

Todavia o caso do Cessna tenha sido fato isolado e sobre o qual a chancelaria brasileira pôs panos quentes, ele trouxe uma questão delicada à luz do debate sobre fronteiras. O garimpo era complicador das relações lindeiras, sendo a mineração feita de forma ilegal e com grande impacto sobre o meio ambiente e sobre terras indígenas yanomamis, já demarcadas na Venezuela. O *lobby* local de Boa Vista era um complicador da ação política brasileira sobre o caso (FUCCILLE, 2007).

Quando se soma esse atrito diplomático ao *Programa Calha Norte*, criado em 1985, inicialmente como um programa de chegada do poder público às áreas de fronteira, garantindo a soberania nacional, pode-se entender a desconfiança do governo de Caracas. Hoje, sob o Ministério da Defesa, o programa brasileiro possui inclusive elementos de rede de proteção social (MD, 2014), mas há duas décadas seu entendimento era bem mais geopolítico, assim como o garimpo, como deixa inferir o diretor-geral de fronteiras da chancelaria venezuelana José Velasco Collazo, em 1993: “Venezuela no tiene un plan de desarrollo en la frontera como el que tiene Brasil, a través del programa Calha Norte”, agregando que “el Estado venezolano debe emprender acciones concretas, en lo cual el proceso de descentralización regional constituya una importante alternativa” (EL DIARIO DE CARACAS, 29/06/93).

Contudo, a fim de evitar maiores desentendimentos com o Brasil, Velasco afirmaria, ademais, que as relações bilaterais deveriam resgatar seus elementos de conversação nas campanhas de demarcação e densificação de ritos fronteiriços após o ponto baixo “del incidente de la avioneta [Cessna 206] en enero del 92” (EL DIARIO DE CARACAS, 29/06/93). O diretor indicou que a próxima campanha demarcadora seria realizada entre setembro e dezembro de 1994 – o que seria após Guzmanía. Essa fala foi feita durante uma série de seminários sobre *As Relações entre Brasil e Venezuela: Avaliação e Perspectivas*, realizados em 1993 na Venezuela e em 1994 no Brasil, propostos por institutos de altos estudos e estratégicos de ambos os países.

Adicionalmente a isso, esses seminários serviriam, assim como nos anos 1970 nos encontros informais entre Brasil e Argentina sobre assuntos nucleares, a dissipar dúvidas e a descobrir convergências entre os dois países (CEE/SAE/PR, 1993). Seus participantes eram membros da academia, militares, diplomatas e servidores públicos do alto escalão. Por exemplo, por mais que a literatura tratasse da redemocratização, foi necessário que o chefe do Departamento de Fronteiras do Itamaraty, Rolando Vera, assegurasse que o Brasil buscava expansionismo com a Calha Norte ou com a garimpagem ilegal (EL DIARIO DE CARACAS, 29/06/93; EL GLOBO, 29/06/1993).

O nível de desconfiança era tamanho que foi necessário que Veras assegurasse que os garimpeiros não eram parte de política brasileira, mas que eram “grupos humanos de bajo nivel socioeconómico que atraviesan el limite sin que el gobierno [brasileño] pueda controlarlo” adicionando que o problema era transferido “a los países receptores, quienes deben actuar de acuerdo com sus próprias leyes” (EL DIARIO DE CARACAS, 29/06/93). O que, hoje, poderia incluir legalmente interceptar um avião (VENEZUELA, 2012).

Isso demonstra que o problema engendrado a partir do Cessna não era uma política brasileira, mas um risco societal potencialmente transformável em ameaça típico da configuração geográfica humana sul-americana. Veras agregou que as relações com a Venezuela não deveriam enturvar-se, transformando problemas societais em riscos e ameaças geopolíticas; propondo, ao contrário, que Brasília e Caracas buscassem soluções binacionais e que desenvolvessem um marco legal comum (EL DIARIO DE CARACAS, 29/06/93), a partir dessa ideias, uma Comissão Binacional de Assuntos Fronteiriços foi proposta no seminário binacional de 1993 (EL NACIONAL, 29/06/93).

Foi essa movimentação de dissipação de dúvidas e de intensificação do “pôr em comum”, de comunicar, que concretizou o *Protocolo de Guzmanía*, outro grande

intensificador de fatores de construção de confiança mútua e alguma identidade coletiva, tido por alguns como o fim da inflexão e a manutenção de um novo dinamismo em política externa venezuelana (ROMERO, 1996). Esse tratado, celebrado por Caldera e Itamar expressou uma convergência sobre os problemas sul-americanos (CERVO, 2004). Algumas questões específicas não resolvidas pelo *Compromisso de Caracas* foram tratadas pela *Comissão Binacional de Alto Nível* ativada nesse protocolo. Essa comissão ministerial passava a negociar tratativas de complementação econômica e de dupla tributação, campo cultural, questões vinculadas à mineração e garimpo além de temas de segurança e defesa como atividades de cooperação fronteiriça envolvendo as Forças Armadas de ambos países (VIZENTINI, 2003; IPEA, 2011).

Retomando as ações entre Itamar e Caldera destacadas acima, a *Iniciativa Amazônica* foi um movimento lançado pelo estadista brasileiro, em Buenos Aires, durante uma reunião do Grupo do Rio. Essa empreitada brasileira visava ampliar as fronteiras econômicas e comerciais do arco boreal da América do Sul. A cooperação econômica vinha do interesse desses países em exportar mais em meio ainda à crise econômica e do Brasil em importar *commodities* como o petróleo venezuelano e equatoriano, o carvão colombiano e o gás natural boliviano e peruano (PORTILLO, 1995; VIZENTINI, 1995). A Iniciativa buscava bases mais realistas e pragmáticas para a cooperação regional, longe do movimento bolivariano que começava a tomar a Venezuela (CERVO, 2001), uma vez que o marco da proposta amazônica era feito no seio da ALADI.

Além desses elementos, aborda-se o combate conjunto ao narcotráfico, demarcação e levantamento cartográfico final de fronteiras; implementação do projeto Sistema de Vigilância da Amazônia/Sistema de Proteção da Amazônia – SIVAM/SIPAM; estabelecimento de ligação hidrográfica entre as bacias amazônica e orinoca e a implementação de um *Acordo de Transporte Terrestre de Carga* (VIZENTINI, 2003). Finalmente, é importante salientar um mecanismo de forte intensidade de mudanças processuais e estruturais da segunda fase de uma comunidade de segurança: essa aproximação viabilizou que Caldera manifestasse o apoio da Venezuela ao pleito ao assento permanente do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Interpretamos esse evento, além de um balanceamento com a Argentina, que não apoiava o Brasil nessa empresa (RÍOS SIERRA, 2011), como afirmação da busca de confiança mútua entre Caracas e Brasília pela projeção desta em favor daquela.

Esse forte reposicionamento venezuelano somava-se ao do Brasil porque, uma vez consolidado o MERCOSUL, via-se necessário ampliar o processo de integração para o

âmbito sul-americano como um todo (ZURITA, 2011; RÍOS SIERRA, 2011). É nessa fase em que começa a se consolidar o eixo da integração sul-americana em seus dois grandes arcos, por meio da coordenação entre Buenos Aires-Brasília-Caracas (CERVO, 2001, 2008) após o apaziguamento do binômio da segurança sul-americana, Brasil-Argentina (HURRELL, 1998; BUZAN, WÆVER, 2003) em 1997 (FRAGA, 2000).

Entre 1994 e 1999 há a manutenção da reprodução e reforço da inflexão acontecida nos anos 1970. Embora menos frios e mais convergentes e integrados, Brasil e Venezuela ainda estão distantes dos elementos de uma terceira fase que encontraremos com Brasil e Argentina no mesmo período. De acordo com Cervo (2004), esse período de tempo, sob a presidência de Caldera, a Venezuela apenas reproduzia as condições que sustentavam o novo dinamismo cooperativo com o Brasil.

Com a ascensão de Hugo Chávez ao poder, em 1999, e com Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, a ação externa venezuelana sofre um grande reforço da reprodução da conjuntura crítica com o enterro dos *Acuerdos de Punto Fijo*, a mudança do alinhamento com Washington e também alcança alguns elementos da terceira fase, o que nos coloca como comunidade de segurança em ascensão já com indicadores de uma madura intensificando-se.

Esses dois homens de Estado serão figuras intensas na configuração da integração sul-americana nessa fase final da análise. Chávez ao romper com uma grande parcela dos conceitos de política doméstica e exterior da Venezuela com sua “revolução pacífica e democrática”, implantando a República Bolivariana da Venezuela ao abrigo da nova Constituição de 1999, determinava sob abrigo do Artigo 153º que:

La República promoverá y favorecerá **la integración latinoamericana** y caribeña, en aras de avanzar **hacia la creación de una comunidad de naciones**, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. [...]. Para estos fines, la República podrá **atribuir a organizaciones supranacionales**, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para **llevar a cabo estos procesos de integración** [...] **Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.** (VENEZUELA, 2000, grifos nossos)

A redação da Constituição venezuelana deixa marcado o caráter não isolacionista e direcionado à inserção do país nos contextos latino-americanos. À diferença do ordenamento jurídico brasileiro, Caracas facilita sua inclusão na integração regional por aceitar explicitamente organizações supranacionais e por reiterar o monismo jurídico no limiar da integração pela aplicação direta e primazia das normas comunitárias sobre a

legislação doméstica. Interessante ressaltar que o Brasil, o outro grande motor da integração sul-americana (CERVO, BUENO, 2014) e a *key-nation* da política sul-americana (BUZAN, WÆVER, 2003) nunca possuiu tais dispositivos constitucionais preferenciais à comunidade regional (REZEK, 1991).

Aliada à missão constitucional venezuelana para com a América do Sul, mais intensa do que o que determina nosso Artigo 5º, a Venezuela alinha-se com o Brasil ao mostrar grandes preocupações com o *Plano Colômbia*, com a recusa à Área de Livre Comércio das Américas – ALCA e com o interesse e postulação a Estado-membro do MERCOSUL, marcando sua saída da Comunidade Andina em 2006 (ZURITA, 2011). Isso evidencia um discurso e linguagem de comunidade que busca refletir ou, criar padrões regionais, além de trazer uma forte inclinação ao multilateralismo (RUGGIE, 1993). Além de uma imagem de que a autoridade poderia ser internacionalizada com o uso do termo “supranacional”, fator que o Brasil apresenta uma notável dificuldade em assumir (PINHEIRO, 2000). Esses indicadores colocam a Venezuela, em relação ampla ao subcontinente, como atingindo a terceira fase de uma comunidade de segurança (ADLER, BARNETT, 1998).

Contudo, essa abordagem bolivariana de Chávez marcava algum continuísmo com a política iniciada no governo anterior, reproduzindo ainda aquela inflexão dos anos 1970. O compromisso chavista com o MERCOSUL correspondeu, de acordo com analistas venezuelanos (URRUTIA, 2011) a uma política realista calculada para recompor a geoestratégica sul-americana, sob o debate ideológico que dominou a política externa venezuelana e o confronto com Estados Unidos.

Nesta estratégia, apostando como um aliado o presidente Lula, Chávez aproxima ainda mais a Venezuela do Brasil. O perigo, com isso, de acordo com Cervo (2004), era que tudo fosse transformado em segurança. Porque, segundo esse autor, Chávez via ameaças à democracia e a justiça social como ameaças à segurança venezuelana. O Brasil tomou pragmaticamente precauções contra isso, por exemplo, não aceitando que a Venezuela propusesse uma “OTAN do Sul” no seio da UNASUL (COSTA, 2010). Porém, por mais que haja esse “perigo”, ele realça o desejo de Caracas de levar sua política exterior sul-americana mais ao limite da integração.

No que concerne ao entorno estratégico e a temas militares, Caracas buscou paz fronteiriça com a Colômbia e Caribe. A paz era relativa, pois ainda havia atritos sobretudo os de base retórico com a Guiana. Contudo, no momento quando Chávez propõe-se como interlocutor das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC com o governo

colombiano, as relações entre os países esfriam e complicam-se. Assim, o interesse da Venezuela intensifica-se ainda mais no Brasil.

O eixo Buenos Aires-Brasília-Caracas fortifica-se, em 2004, ainda mais com a proposta venezuelana da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA. Segundo Cervo (2008), não fosse Chávez, a proposta não teria vingado. Seu maior atributo era fortalecer esse eixo e colocar o MERCOSUL, para o qual Caracas postularia dois anos mais tarde, como o balizador do desenvolvimento regional. Com a adesão parcial venezuelana ao bloco sulista, vê-se um salto em setores produtivos como o energético (CERVO, 2008).

Finalmente, assim como a CASA, quando da proposição do Brasil por uma organização mais robusta do que a Comunidade, foi aceita em 16 de abril de 2007, durante a 1ª Reunião de Energia Sul-Americana, na Ilha de Margarita, na Venezuela. No ano seguinte, em 23 de maio, em Brasília, fica instituída a União das Nações Sul-Americanas – UNASUL. No final do mesmo ano seria criado o Conselho de Defesa Sul-Americano, outra proposta brasileira aceita por ambas Venezuela e Argentina. Fortificando ainda mais o eixo e colocando os países agora em coordenação em temas sensíveis de segurança, mas especialmente defesa, em um fórum de aprendizado social autônomo de Estados não sul-americanos.

A partir da criação do Conselho, surgiriam outros órgãos que propiciarão, em avaliações profundas (COSTA, 2003; JOBIM, ETCHEGOYEN, 2010; FUCCILLE, REZENDE, 2013; MEDEIROS FILHO, 2014), a promoção de maior intensidade de estrutura de poder e conhecimento, processos de transações e aprendizado social além de começarem a minimamente fomentar a confiança mútua e a identidade coletiva para região como um todo, mas, sobretudo, para o Eixo. Buscando atingir a terceira fase de uma comunidade. Assim, como já feito no caso Brasil-Argentina, propomos o preenchimento do modelo proposto em nosso marco teórico localização de onde o eixo Brasil-Venezuela está em tanto que uma comunidade de segurança. Como conclusão parcial desta subseção, percebemos que a última etapa com concentrações de indicadores e variáveis com intensidade *média* e *forte* localiza-se na segunda fase de uma comunidade de segurança, embora essa já apresente elementos de uma terceira fase.

**Figura 7. Percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança Brasil-Venezuela entre 1973 e 2008**

Fases, variáveis e indicadores sintéticos	Intensidade
<b>1ª Fase: Nascente</b>	
3. Condições Precipitantes	
3.3. Mudanças em tecnologia, demografia, economia e ambiente	Forte
3.4. Desenvolvimento de novas interpretações da realidade	Forte
3.5. Ameaças externas	Forte
<b>2ª Fase: Ascendente</b>	
4. Fatores condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva	
4.3. Estrutura: poder e conhecimento	Média
4.4. Processo: transações, organizações e aprendizado social	Média/Forte
<b>3ª Fase: Madura</b>	
3.a. Condições necessárias às expectativas de mudança pacífica	
3.a.1. Confiança mútua	Baixa/Média
3.a.2. Identidade coletiva	Nula/Baixa
3.b. Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política	Não avaliada
<b>Fase final: expectativas seguras de mudança pacífica consolidadas</b>	
6. Resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso ao uso da força em larga escala	Não avaliada

#### **2.4. Conclusões parciais sobre o eixo Argentina-Brasil-Venezuela**

Na introdução deste capítulo marcamos nossa visão de que a pouca quantidade de guerras interestatais na América do Sul é uma instigação aos internacionalistas. Esse fato específico de nosso subcontinente proveu-nos com uma possibilidade de análise para pensar sobre a natureza e as forças sociais que sustentam ou minam as comunidades de segurança na América do Sul. Combinado a esse incentivo, ao focar que os sistemas interestatais modernos são tanto holísticos e materialistas quanto socialmente construídos e idealistas (WALLERSTEIN, 2008). Sobrepondo poder e interdependência e uma metodologia histórico-construtivista (ADLER, 2005; ADLER, GREVE, 2009). Pudemos

encontrar que os equilíbrios sul-americanos mudaram consideravelmente durante nosso período de avaliação que foi de 1973 até 2008.

Além do mais, se no capítulo anterior, de base mais teórica e focando no peso da interpretação da História aplicada às Relações Internacionais, desta vez adicionamos a essas disciplinas sociais o elemento da Geografia, como ele afeta as relações entre agrupamentos humanos consolidados em Estados e como a disposição dessas sociedades impacta as suas relações para além das paisagens naturais, transformando-as em locais sociais. Percebemos que se a História tem um peso mais impactante na formação de uma comunidade política e de segurança para Brasil e Argentina, por justamente sua paisagem natural compartilhada permitir a fácil construção de um local humano; estimamos, por comparação, que as relações entre Brasil e Venezuela foram mais afetadas pela Geografia física do que pela História.

A Geografia que nos separava e impedia que guerras se desenvolvessem entre Brasil e Venezuela também foi a mesma geografia que obstaculizava a interação entre essas duas nações que conformavam-se, até o final do século XX, como zona de não guerra e não como comunidade política, menos ainda de segurança. Foi a mudança de comportamento e da percepção do ambiente amazônico e sul-americano de forma mais ampla que levou a paisagem natural que nos separava a um local humano geográfico que nos aproximava até o limite da integração.

Assim, sintetizando, tanto entre Brasil e Argentina quanto entre Brasil e Venezuela, vemos que houve, entre 1973 e 2008, a formação de um ambiente similar a partir dois pontos de partida distintos. Se Brasília e Buenos Aires partiam de uma zona de baixa convergência de interesses próximas ao limiar da violência, vimos que o Itamaraty e a Casa Amarilla partiram de relações frias e de desinteresse. Porém ambos os eixos, ao final do processo estavam em graus próximos de relações: comunidades de segurança ascendentes com alguns elemento de comunidades já em maturação.

Explicamos essa diferença com base em nosso ferramental teórico o qual permite avaliar que: i) as relações Brasil e Argentina continuam sendo mais profundas e intensas do que as entre Brasil e Venezuela, haja à vista a comparação entre as duas figuras de percepção de intensidade. Contudo, ii) no que tange à manutenção da segurança, ambas estão em níveis parelhos: comunidades ascendentes. Isso nos leva a uma avaliação de que iii) mesmo que o tempo não importe na formação de comunidades de segurança, porque os fatos empíricos comprovam mais as hipóteses do que a extensão temporal que eles consumiram, um acúmulo de relações históricas anterior intensifica a transformação da

comunidade política argentino-brasileira em uma comunidade de segurança mais do que a comunidade de não guerra venezuelano-brasileira assegurada pelo distanciamento geográfico em uma comunidade de segurança.

Assim, a proximidade do quadro de comunidades de segurança em ascensão entre Brasil e Venezuela e entre Brasil e Argentina permite-nos formular que o eixo proposto por Amado Cervo em relação à integração regional, *latu sensu*, aplica-se também ao incentivo de uma comunidade de segurança sul-americana. Ainda não podemos confirmar nossa hipótese geral em relação à América do Sul, em sua totalidade, porque este capítulo teve seu escopo limitado. Mas ele já sugere-nos o *outcome* em que a hipótese principal poderá acarretar. Isso porque, ao conformar um eixo, Buenos Aires, Brasília e Caracas, passam a ser um gerador de *take-off* e de mudança do dinamismo do equilíbrio subcontinental de forma ampla, sobretudo com a ascensão de uma organização regional de coordenação e aprendizado social de cunho exclusivamente sul-americano e que conta com locais específicos para articulação de nossa segurança e defesa autonomamente: a UNASUL.

Finalmente, isso corrobora com nossa adoção da tese de Santos (2002), quem traz que a proximidade pode criar consciência, laços culturais e, por conseguinte, identidade através do conhecimento de “pôr em comum”. Acontecendo o adensamento social (SANTOS, 2002), Esse, da mesma forma que o adensamento da integração (WENDT, 2005), propicia uma percepção de copresença, impondo ao território, aqui na escala sul-americana a partir do eixo balizador brasileiro-argentino-venezuelano, a operação de uma comunidade regional, a qual segue, na obra de Santos (2002), o mesmo contorno que Deutsch usa em 1969 e em 1974 para as comunidades políticas, e aqui sendo traduzido e manejado por *cross-historic cases* em comunidades de segurança ascendentes que ajudaram a propiciar a organização em foco no próximo capítulo.

**Figura 8. Percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança no eixo Argentina-Brasil-Venezuela entre 1973 e 2008**

Fases, variáveis e indicadores sintéticos	Intensidade
<b>1ª Fase: Nascente</b>	
1. Condições Precipitantes	
1.3. Mudanças em tecnologia, demografia, economia e ambiente	Forte
1.4. Desenvolvimento de novas interpretações da realidade	Forte
1.5. Ameaças externas	Forte
<b>2ª Fase: Ascendente</b>	
2. Fatores condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva	
2.3. Estrutura: poder e conhecimento	Média/Forte
2.4. Processo: transações, organizações e aprendizado social	Média/Forte
<b>3ª Fase: Madura</b>	
3.a. Condições necessárias às expectativas de mudança pacífica	
3.a.1. Confiança mútua	Baixa/Média
3.a.2. Identidade coletiva	Nula/Baixa
3.b. Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política	Não avaliada
<b>Fase final: expectativas seguras de mudança pacífica consolidadas</b>	
Resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso ao uso da força em larga escala	Não avaliada

### 3. DINÂMICAS INSTITUCIONAIS E LIMITES DA CONSTRUÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA SUL-AMERICANA

No primeiro capítulo trouxemos o debate sobre a frase da “promessa das instituições internacionais” de Mearsheimer (1994), incentivando-nos a buscar qual seria a função de tais instituições na segurança internacional. Colocamos que relações de longa-duração poderiam existir, mas apenas se os retornos fossem igualmente de longa-duração (HURD, 1999). Mostramos, no Capítulo 2, que isso seria possível na América do Sul a partir das conjunturas críticas geradas primeiramente com o relacionamento de Argentina e Brasil e, posteriormente, de Venezuela e Brasil.

O relacionamento austral foi o mais proífico deles, culminando, nos anos 1990, na peça-chave institucional para a inflexão da comunitarização política e de segurança sul-americana: o MERCOSUL. Esse poderia vislumbrar a seus membros retornos políticos de longa-duração pela intensidade do legado *path-dependent*. Pelo lado amazônico, Brasil e Venezuela mudaram seu relacionamento por meio da socialização do e no espaço geográfico. Saindo da zona de desinteresse e caminhando a relações mais integradas. A somatória das duas conjunturas críticas seria um fator de interdependência – e de cooperação e discórdia, como colocariam Keohane e Nye (1977) – entre os três Estados.

Contudo, o seu legado mais importante foi um importante eixo Sul-Norte de integração. Esse deitaria as bases do que hoje se consolida na UNASUL. Com isso, sugerimos que a União das Nações Sul-Americanas, como instituição internacional, propicia no logo prazo a reprodução do evento do ponto crítico que levou agentes autointeressados a relacionar-se (DEUTSCH ET AL., 1969; FERNANDES, 2002). Seu resultado é um novo equilíbrio dinâmico impulsionado menos por retornos e benefícios das relações e mais pelo *take-off* de Deutsch (1969): uma comunidade política de segurança já na fase em ascensão, uma vez que se apoia sob os desenvolvimentos já atingidos pelo eixo Sul-Norte.

Entretanto, esse argumento suplementar à nossa hipótese principal precisa ser testado, porque há limites atrelados às dinâmicas sociais, políticas e institucionais a esse desenvolvimento da comunidade de segurança sul-americana. Assim, dedicamos este capítulo à análise e à avaliação dos limites a uma comunidade política e de segurança sul-americana. Primeiramente, iremos, por meio de um *desk research*, relatar e localizar na

formação da UNASUL os mesmos elementos que procuramos no Capítulo 2 com base em nosso marco teórico-metodológico do Capítulo 1. Em seguida, aplicamos e analisamos essa investigação aprofundando-nos nos estudos de casos, como avaliações de impacto, do CDS e do CEED e, muito brevemente, no da ESUDE. Essas avaliações são qualitativas e quantitativas e avaliam diversos Planos de Ação de 2008 até 2016. Finalmente, tecemos uma avaliação parcial dessa dinâmica institucional, já buscando estimar alguns limites calculando a partir de nossa base Figura 3 e da nossa tabela-matriz básica de avaliação.

Sequencialmente, como colocamos no Capítulo 1, já havíamos hipotetizado, a partir de nossa experiência como cidadãos sul-americanos e de algumas evidências empíricas, que um dos possíveis limites à construção e mesmo à manutenção da América do Sul como comunidade política e de segurança era o problema da insegurança pública; muito atrelado às questões da violência letal. Para tanto, neste capítulo inserimos alguns debates interdisciplinares entre a Ciência Política e as Relações Internacionais com outras ciências humanas como a Sociologia e a Antropologia. Algumas questões da área da Saúde também serão trazidas a este capítulo quando tratarmos da violência e insegurança.

Finalmente, buscaremos localizar dentro da UNASUL quais são os tratamentos comunitários a esses questionamentos por meio da avaliação de impacto do CSPMD e do DOT da UNASUL. Quando encontrados, após análise, buscaremos medir esse impacto por meio do nosso *framework* desenvolvido no Capítulo 1. Em adição a isso, conduzimos uma entrevista com o oficial de Estado Direito do Escritório de Ligação sobre Drogas e Crimes das Nações Unidas no Cone Sul – UNODC, Nívio Caixeta do Nascimento, doutor em Antropologia; e com o Conselheiro de Justiça e Segurança Cidadã do Escritório Regional para a América Latina e Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Daniel Luz, doutor em Relações Internacionais. Abaixo listamos as questões que foram feitas a eles e que serão introduzidas ao longo deste capítulo:

1. Em que grau você avalia que a segurança regional, em seu sentido amplo, deteriorou-se devido a “percepções de criminalidade na sociedade” e a “probabilidade de demonstrações de violência”? Dado que essas condições perpassam as fronteiras nacionais, de que forma essa percepção e probabilidade da violência ligada à segurança pública conecta Segurança Cidadã, Segurança Humana e Segurança Nacional?

2. A violência e a insegurança pública são capazes de destruir o poder de controle de expectativas e de imposição de sanções dos Estados sul-americanos no sentido de que eles não sejam mais capazes de manterem-se frente a seus próprios cidadãos e cidadãs como comunidades políticas confiáveis ou que não sejam percebidos como tal frente a seus vizinhos?
3. Na América do Sul, vê-se que os problemas que podem “alimentar a guerra” também estão incrustados na base da violência estrutural e do problema da segurança pública, como na transnacionalização de delitos. Você acredita que esse problema sul-americano é gerador de violência e é capaz de desconstruir ou impedir processos e estruturas de confiança mútua e identidade coletiva na região?
4. Se a manutenção de uma comunidade política em condição de segurança depende da estabilidade do poder nacional dos Estados, uma alta taxa média e absoluta de violência letal (homicídios registrados e mortes decorrentes de ação policial) pode ser um indicador de falta dessa estabilidade? Sendo, assim, capaz de mensurar que não há expectativas de paz na região?
5. Na América do Sul vê-se um quadro bastante diverso de estruturação do campo da segurança pública. Isso representa um desafio em termos de integração política regional? Como você vê o papel das instituições regionais nisso, sobretudo o da UNASUL?

Em adição a essa entrevista, foi desenvolvido um *Questionário Prospectivo sobre a formação de uma Comunidade de Segurança Sul-americana*, criado pelo autor da dissertação no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Esse questionário foi aplicado a nove doutores considerados *experts* em Segurança e Defesa em institutos e universidades de nove países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela. Desses nove, sete responderam ao nosso *survey*. Suplementarmente a essas nove pessoas, estendemos o questionário a três oficiais superiores do Exército Brasileiro com experiência em Estudos Estratégicos. Tivemos a resposta de dois.

Justificamos isso devido às qualificações profissionais e da experiência de campo desses interlocutores. Quisemos, com isso, levar em conta a percepção deles sobre a experiência de seu país nos tópicos deste capítulo. Consideramos que tal pesquisa foi uma ferramenta importante para auxiliar-nos a construir uma compreensão coletiva sobre o impacto que a aprendizagem social na segurança e defesa imprime à América do Sul, bem como descobrir os papéis desempenhados por instituições regionais em nosso subcontinente. Todas as respostas foram tratadas de forma anônima e foram utilizadas de uma maneira agregada na investigação. Finalmente, tecemos uma avaliação que consolida nossos achados e estimativas neste capítulo, avançando rumo às Conclusões Finais.

**Figura 9. Questionário prospectivo para interlocutores sul-americanos sobre uma comunidade de segurança sul-americana<sup>16</sup>**

	Ninguno	Bajo	Moderadamente bajo	Moderadamente alto	Alto
¿En qué medida cree usted que el Mercosur ha contribuido en la coordinación de procesos políticos en América del Sur desde 1990 a 2008?					
¿En qué medida UNASUR contribuye al desarrollo de un sentido de comunidad entre los países de América del Sur?					
¿En qué medida el Consejo de Defensa Suramericano contribuye a estructurar procesos de coordinación de políticas en América del Sur?					
¿En qué medida el Consejo de Defensa Suramericano proporciona el intercambio de conocimiento estratégico en América del Sur?					
¿Considera usted que los <i>think tanks</i> en Seguridad y Defensa contribuyen a que las estructuras de aprendizaje social para la confianza mutua se desarrollen entre los países de América del Sur?					
¿Cree usted que UNASUR fomenta el desarrollo de un sentido de identidad colectiva entre los países de América del Sur?					
¿En qué medida cree usted que América del Sur tiene hoy las condiciones necesarias para asegurar la paz regional en el futuro?					
¿Cree usted que el problema social de América del Sur de la violencia/seguridad pública distancia su país de relaciones políticas más integradoras con los vecinos?					

<sup>16</sup> O questionário foi feito e colocado aqui em espanhol dado que a maioria de nossos interlocutores são falantes da língua espanhola e para não perder nenhum sentido de nossas perguntas originais.

### 3.1. As instituições internacionais na América do Sul

Dessa forma, ao fortalecer-se a concepção de instituições como interlocutoras e locais amalgamadores, esta seção abordará a trajetória da UNASUL até o momento em que a identificamos como possuindo estruturas e processos capazes de atender aos pontos de ascensão: 2. *Fatores condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva* – 2.3. *Estrutura: poder e conhecimento*; 2.4. *Processo: transações, organizações e aprendizado social*; e de maturação: 3.a. *Condições necessárias às expectativas de mudança pacífica* – 3.a.1. *Confiança mútua*; e 3.a.2. *Identidade coletiva*; do nosso modelo proposto na Figura 3 aplicado ao longo dessa dissertação. O ponto 3.b. *Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política* será tratado na seção 3.2., quando focarmos mais nos limites impostos pela insegurança pública na América do Sul.

#### 3.1.1. A formação da UNASUL

Nesta seção, faremos uma análise de como aconteceu a formação da UNASUL para que possamos reforçar o legado e a aplicação do modelo teórico nas seguintes para avaliarmos como e porque algumas relações, sobretudo entre Argentina, Brasil e Venezuela afetaram o desenho institucional. Originalmente nascida como Comunidade Sul-Americana de Nações, a organização adotou o nome União de Nações Sul-Americanas em 2007. Seu tratado constitutivo foi assinado em Brasília, em 2008, focando mais em infraestrutura do que no comércio (BERNAL-MEZA, 2013). Como será mostrada, a UNASUL não foi criada no intuito de substituir o MERCOSUL ou a CAN; mas, no de preencher a lacuna política que essas duas organizações não possuíam disponibilidade para concluir (CERVO, 2008).

O método de integração regional que a UNASUL buscava complementar, centrado na liberalização comercial, demonstrou esgotamento devido à conjuntura sul-americana macroeconômica neoliberal em crise nos anos 1990 e início dos 2000 (CERVO, 2008). Dando lugar, assim, à reformulação de uma socialização sul-americana, importantemente influenciada pelas viradas políticas à esquerda pelas quais passaram uma parcela dos Estados sul-americanos (SERBIN, 2011), sobretudo Argentina, Brasil e Venezuela (SANAHUJA, 2014). Essa explicação acima se encaixa como parte das condições precipitantes de uma comunidade de segurança quando seguimos os indicadores de Adler e Barnett (1998) e encaixamos no nosso modelo da Figura 3, uma

vez que se condicionam como mudanças comuns no campo da economia, ambiente político e novas interpretações da realidade social.

Suplementarmente a essa explicação da literatura, uma análise mais próxima à base teórica e metodológica que já organizamos também é possível. Uma elucidação da razão do esgotamento daquele modelo e da busca por outro pode ser feita partindo do método *path-dependent* de James Mahoney (2000), trabalhado no Capítulo 1. Este traz que quando uma cadeia reprodutiva de uma conjuntura crítica passa a ter *feedbacks* negativos, ou seja, os custos de manter o processo reprodutivo institucional não são mais convenientes, a trajetória pode mudar de direção. Consecutivamente, a direção da reprodução em caminho à integração perde ímpeto pela aplicação de força contrária, de retroalimentação negativa.

Isso não implica, necessariamente, que a flecha do tempo da integração será invertida, apontando ao passado (WENDT, 2015), desconstruindo toda a integração que a comunidade política desenvolveu; trazendo de volta condições de relações perto do limite da violência ou da zona de desinteresse (DEUTSCH, 1974). Essa desaceleração e possível mudança sublinham novas opções que podem reforçar *feedback* positivos na reprodução do evento crítico por reagirem mais às conjunturas de retroalimentação negativa, devido à estrutura econômica não favorável (SERBIN, 2011). Assim, novas dinâmicas e um novo mapa político começaram a consolidar-se na América do Sul, destacando-se duas grandes visões daquele eixo Sul-Norte do subcontinente que arranjam a celebração da UNASUL.

Somado a essa mudança de paradigma, a UNASUL herda da CASA a ideia de aprofundar as convergências entre o MERCOSUL, a CAN e a integração de mais três países sul-americanos não membros plenos de qualquer um desses grupos: Chile, Suriname e Guiana. Essa concepção de abarcar todos os doze Estados sul-americanos<sup>17</sup> de certa forma atende às metas ideais de duas propostas anteriores do Brasil: da Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA, de 1994, que procurou promover um acordo de livre comércio sul-americano; e da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, de 2000, a qual deu atenção ao desenvolvimento de infraestrutura de sistemas e redes de transportes, rodoviários e ferroviários e cooperação energética

---

<sup>17</sup> Quando nos referirmos a “todos os países sul-americanos” ou à “América do Sul em totalidade”, é importante destacarmos que a Guiana Francesa, por ser um departamento ultramarino sob o controle de Paris, pode ser descaracterizada geopoliticamente como uma nação sul-americana para fins de isolamento de análise.

(BERNAL-MEZA, 2013). A IIRSA concretizou-se e foi incorporada à UNASUL, em 2009, como Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN.

O fato de a IIRSA ter sido incorporada à UNASUL ao passo que a ALCSA não retomou corpo, mesmo com a reabertura de sua discussão, é uma evidência da mudança de paradigma que tratamos acima (VENTURA, BARALDI, 2014). Assim, a UNASUL foi celebrada e foi aprofundando pouco a pouco o seu perfil político, partindo de um projeto que reunia agendas de integração econômica, física, energética e social; harmonização das políticas sociais, desenvolvimento rural e de alimentos; cooperação nas áreas de tecnologia, saúde, ciência, educação e cultura; e interação entre empresa e sociedade civil; acrescentando a cooperação na área de segurança e defesa, nosso foco principal na próxima seção analítica.

Também é importante ressaltar que a UNASUL retomou a importância atribuída ao Estado nos processos de integração regional no século XXI. Se, durante a década de 1990, sob a influência do regionalismo aberto, o papel dos Estados foi subordinado à lógica dos mercados e das empresas privadas, vistos como os principais intervenientes nos processos de expansão e liberalização do comércio (SERBIN, 2011; BERNAL-MEZA, 2013), durante o final dos anos 2000, viu-se o processo mantido no escopo do intergovernamentalismo (SOLOMÓN, 1999), com o fortalecimento da figura estatal (CERVO, 2008). Assim, o histórico soberanismo da América do Sul (BUZAN, WÆVER, 2003) não percebe confrontos supranacionais ou transnacionais, questionando maiores avanços políticos.

Segundo algumas avaliações, a UNASUL desenvolveu características que a diferenciam de outros projetos e modelos de regionalismos na região. Possuindo, de acordo com o argentino Raúl Bernal-Meza (2013) e o venezuelano Andrés Serbín (2010), pragmatismo ideológico e flexibilidade comercial, pois todo o arcabouço jurídico e comercial anterior à União seria mantido e respeitado. Essa é uma explicação mais enxuta de por que a UNASUL não busca substituir nem o MERCOSUL e nem a CAN, sendo-lhes complementar (UGARTE, 2010).

Nesse sentido, perguntamo-nos duas coisas: i) até que ponto pode-se acreditar que o MERCOSUL contribuiu para a coordenação dos processos políticos na América do Sul entre 1990 e 2008?; e ii) Em que medida a UNASUL contribui para o desenvolvimento de um senso de comunidade entre os países da América do Sul? Para responder a tais questões nós retomamos que um dos objetivos metodológicos deste trabalho é sugerir que as medidas “objetivas” são apenas medidas indiretas de bem-estar de uma coletividade a

partir das consciências individuais e que medidas de percepção também precisam ser desenvolvidas, monitoradas ao longo do tempo, analisadas e interpretadas.

Assim, constatamos que de todas as respostas que tivemos de nosso questionário, 67% de sul-americanos que nos responderam afirmam que o MERCOSUL contribuiu moderadamente para a coordenação dos processos políticos na América do Sul entre 1990 e 2008. Apenas 33% dizem que ele contribuiu pouco. Nesse contexto, temos duas avaliações: i) a de que houve avanço de coordenação política, elemento constituinte de uma primeira fase de uma comunidade de segurança na fase nascente; ii) a de uma estimativa que confirma que a UNASUL não foi criada no intuito de substituir o MERCOSUL, mas para preencher a lacuna política que ele não possuía condição de concluir (CERVO, 2008). Portanto, tendo espaço para mais dinamização de uma ascensão.

Sob essas duas avaliações que preenchem os valores subjetivos da percepção da segurança, entendemos que tal fator dá mais carga à nossa percepção de que a UNASUL pode ser capaz de fazer a comunidade política de segurança sul-americana avançar da fase nascente para a fase ascendente. Isso porque ela tem condições de dinamizar fatores de desenvolvimento de confiança mútua e de identidade coletiva. Estimamos isso ao tratar as repostas da segunda questão.

Afirmamos isso com base nas respostas do questionário que apontam uma percepção dos especialistas sul-americanos em segurança e defesa em que 33% afirmam que a UNASUL contribui de maneira moderadamente alta para o desenvolvimento de um senso de comunidade entre os países da América do Sul. Somando a esse valor mais otimista, 50% afirmam que ela contribui para esse indicador de maneira modernamente baixa – aqui ficam a maioria dos militares que nos responderam. Finalmente, somente 17% responderam que ela contribui pouco.

Ademais, ela busca o inédito de integrar a agenda de segurança e defesa sul-americana, mantendo sua discussão concentrada regionalmente e não em um escopo latino-americano ou hemisférico. Isso tem um impacto, salientado por Bernal-Meza (2013), de capacidade política para resolver intrarregionalmente questões bilaterais entre países da região e para auxiliar em problemas domésticos de seus Estados-membros. Antes que tais problemas ameacem alterar qualquer ordem político-institucional regional. Nesse quesito, retomamos os elementos geopolíticos e sociais da segurança sul-americana. O último ponto merece atenção especial e será tratado especialmente como um limite na avaliação sobre segurança pública, ao final deste capítulo.

Sobre os elementos geopolíticos, os focos de atrito interestatal passíveis de engendrar confronto armado são querelas fronteiriças e de território ainda não resolvidas, e problemas de governança nacional, que podem gerar problemas interestatais por *spill-over effect*. Podendo-se sintetizar que a UNASUL destaca-se por papéis relevantes na resolução de vários atritos na região: como a crise interna da Bolívia; o conflito fronteiriço entre Equador e Colômbia pelo ataque contra as FARC em território equatoriano; liderando o acordo militar sobre as bases estadunidenses na Colômbia; o conflito político entre Colômbia e Venezuela.

Elementos de questões de governança nacional, capazes de desestabilizar a região, podem ser ilustrados na tentativa de golpe no Equador, que levou à adoção do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia – trazendo o princípio mercosulino da cláusula democrática, reforçando que o MERCOSUL já havia avançado em direção ao nascimento de uma comunidade política de segurança; e condenando o procedimento com o qual foi realizado o *impeachment* do presidente Fernando Lugo (ARRAIS, 2012), em Assunção, e salientado que Brasília ativesse-se aos processos democráticos e de Direito no tumultuoso processo do impedimento da presidenta Dilma Rousseff (SAMPER, 12/04/2016).

Adicionalmente, questões culturais e de identidade podem ser elencadas às geopolíticas quando são relacionadas à estabilidade regional, como coloca Peter Katzenstein (1996) em *The Culture of National Security*. Nesse ponto, pode-se pensar a visualização da UNASUL por alguns atores sul-americanos como vetor imediato de valores estabilizadores de expectativas, como salientou Alexandre Fuccille<sup>18</sup>, por exemplo: na busca da Argentina pela UNASUL como vetor de aglutinador político, sob o viés da segurança, pela causa malvina; a visão da Venezuela da organização como fórum de promoção de movimentos anti-hegemônicos de sugestão de uma “OTAS”, ou “OTAN do Sul”; Guiana e Suriname, vendo na União um mecanismo de sul-americanização de sua identidade caribenha para integração autointeressada; e o Uruguai, para interlocução com maior projeção com os vizinhos não platinos.

Uma comprovação empírica de que elementos geopolíticos alçados a fator de segurança regional são levados à UNASUL é o exemplo das Malvinas. Assim, em 2011,

---

<sup>18</sup> Em apresentações orais no IV Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, em 2013, tendo como base o texto *O Brasil no subcontinente sul-americano: um gigante atabalhado?*, disponível em: [http://www.encontronacional2013.abri.org.br/download/download?ID\\_DOWNLOAD=189](http://www.encontronacional2013.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=189), acessado em 08 ago. 16; e no II Simpósio sobre Segurança Regional Europa-América do Sul, de 2016, tendo como base o painel *UNASUL: no caminho para a posse de Segurança Regional* (ainda sem anais – 09 nov. 16).

chefas e chefes de Estado sul-americanos dirigem-se ao Secretário-Geral da ONU, via União de Nações Sul-Americanas, para respaldar os direitos argentinos não somente sobre as ilhas Malvinas, mas também sobre a Geórgia do Sul e as ilhas Sandwich do Sul (UNASUL, 2011). O Brasil apoia seu parceiro platino, mas de maneira reservada. Ao contrário da Venezuela, sob o presidente Nicolás Maduro, quem, via Twitter, enfatizaria “Toda la solidaridad con Argentina, Presidenta fuerza que tenemos la razón, y más temprano que tarde triunfará la causa de las Malvinas en Paz”, após retomadas desse tipo de discussão nos fóruns da UNASUL em 2015 (VENEZUELA, 25/03/15).

Sob essa luz, seria de esperar-se que a construção da UNASUL não fosse sem concorrência entre os sul-americanos. Mesmo que ela tenha sido um projeto político brasileiro, o Planalto e o Itamaraty tiveram que negociar com frentes regionais distintas: uma formada por membros da ALBA, encabeçados pela Venezuela, outra composta pela Aliança do Pacífico e uma última pela Argentina. Os países do Pacífico, naquele tempo, assinavam, ou já estavam em processo de ratificação, de acordos bilaterais com os Estados Unidos, induzindo o Brasil a negociar diversamente. Além disso, quando tomamos a temática da segurança e defesa, voltamos à discussão sobre as visões do eixo Sul-Norte Argentina-Brasil-Venezuela, que dão forma aos arranjos de conformação de uma comunidade de segurança sul-americana; havendo, nesse campo, duas visões importantes, mas nem sempre complementares.

A primeira é uma visão geoestratégica e militar, carregada de elementos ideológicos, ilustrada pela política exterior de Hugo Chávez, legada a Nicolás Maduro. Quando Caracas lançou, a partir de um acordo inicial de complementação econômica com Havana, a Aliança Bolivariana ampliou-se progressivamente com a inclusão de Bolívia, Nicarágua, República Dominicana e Honduras. Contudo, como avalia Serbín (2009), o esquema ainda carecia de estruturas sólidas, não chegando a desenhar uma arquitetura institucional clara. Dificultando, assim, a ambição de tornar a Aliança o “núcleo duro” da integração latino-americana com um enfoque bolivariano. Além de o modelo não ter como objeto específico a América do Sul.

Dessa forma, a visão geoestratégica venezuelana não era a mesma que compartilhavam o Brasil e, em menor medida, a Argentina. Os argentinos aproximavam-se com moderação do posicionamento venezuelano geoestratégico para advogar por seus interesses pelas Malvinas, como visto acima. Nesse período, vê-se uma tensão no eixo entre Brasília e Caracas em que Buenos Aires configurava-se em uma situação pendular, induzindo qual construção seria finalizada. A tríplice aliança tácita projetava-se, naquele

momento, como unidade anômala por não manter uma coesão entre: i) o poder econômico-industrial e diplomático do Brasil; ii) os recursos energéticos, a retórica e o ímpeto integracionista que reencarnam os ideais independentistas da Venezuela; e iii) o complemento e a medida para assegurar que os processos de integração não se sujeitem à hegemonia particular de algum dos países ou tendência política, por parte da Argentina (SACCONE, 2008; MORALES, 2012).

Nessa seara, pudemos ver que desde a consolidação do presidente Chávez no Miraflores, quando do referendo de 2004, a Venezuela posicionou-se vigorosamente no *front* dos esforços integracionistas graças à recuperação da soberania de seus recursos energéticos e ao despertar de seus valores históricos emancipadores embebidos em “una epopeya libertadora bolivariana” (MORALES, 2012, p.25), ou como apontaria o argentino sediado no Brasil Eduardo Viola (2009, p.5, tradução nossa): “a Venezuela sob Chávez tornou-se a campeã da integração sul-americana”.

Assim, o lado austral, Brasil e Argentina, por apoiar-se no enfoque comercialista e produtivo, não conseguiu desenvolver uma estrutura institucional mais avançada para lidar com as tensões e conflitos tanto entre seus membros originais como entre os membros associados – Chile, Bolívia, Colômbia e Equador – e os aspirantes a membros plenos – Venezuela (MORALES, 2012). Apesar de suas debilidades institucionais, o bloco também aspira tornar-se o “núcleo duro” da governança regional e da paz no espaço sul-americano, sobretudo com base na relação especial construída entre Argentina e Brasil (SERBIN, 2009).

Essencialmente, o MERCOSUL responderia à estratégia brasileira de transformar o bloco, mediante a convergência com os países da Comunidade Andina, no eixo da integração sul-americana expressada originalmente na CASA e, atualmente, na UNASUL, à qual se uniram dois países tradicionalmente orientados ao Caribe e sem as ações de aproximação à fachada amazônica, como a Venezuela: Suriname e Guiana (SERBIN, 2009). Isso é aliado à visão brasileira de enfrentar turbulências que arrisquem a estabilidade regional sem colocar em cheque seu relacionamento com nações não sul-americanas, como os Estados Unidos (CERVO, 2008).

Por exemplo, quando do agravamento da crise boliviana<sup>19</sup> de 2008, produziu-se a primeira intervenção bem-sucedida da UANSUL em uma crise de um dos seus Estados-

---

<sup>19</sup> Sobre essa crise, uma explicação breve em: SANTOS, Sergio Caballero. “UNASUR y su aporte a la resolución de conflictos suramericanos: el caso de Bolivia”. *Documento de Trabajo N.44 IELAT*, nov. 2012. Disponível em <http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/16301> Acessado em 02 jul. 2016.

membros. A ação na Bolívia foi organizada a partir de três condições levantadas pelo Brasil e aprovadas na cúpula da UNASUL de Santiago do Chile: i) que a intervenção fosse convocada pelo governo da Bolívia democraticamente eleito; ii) que buscasse consolidar a institucionalidade democrática vigente e promovesse um diálogo entre as partes em conflito; e que iii) evitasse qualquer referência aos Estados Unidos, mantendo-se os diálogos no escopo regional sul-americano.

Voltando ao eixo Sul-Norte, se Brasil e Argentina historicamente disputavam a hegemonia sub-regional, agora observamos que essa tensão deslocava-se para entre o Miraflores e o Planalto, dependentes da posição da Casa Rosada. A Argentina visualizou isso e politizou seus objetivos para garantir sua consistência e permeabilidade regional. Assim, em meio a uma poderosa crise financeiro-institucional a Casa Rosada e o San Martín viram duas abordagens à sua disposição: uma gerada com o Brasil, alinhada à sua política externa de fortalecimento do MERCOSUL como um espaço adequado para o crescimento econômico de ambos; e de uma nova abordagem político-ideológica com Venezuela, em seu desafio contínuo para o sistema político-econômico internacional na alegação de um esforço de empoderamento dos sistemicamente marginalizados para uma maior autonomia política (MORALES, 2012).

A abordagem da Venezuela à Argentina foi política e ideológica, sendo alargada a áreas como a economia, comércio e educação. Houve vários acordos desde 2001 entre os dois países; destacando especialmente aqueles relacionados ao petróleo e ao agronegócio e de suporte energético de gás e petróleo venezuelano. Entre 2001 e 2006 vê-se um massivo investimento venezuelano na Argentina, passando Caracas a comprar a maior parcela dos títulos da dívida argentina, investindo neste país mais de US\$ 3 bilhões (BBC, 25/06/2016).

Soma-se a isso que o que entre 1972 e 1997, tinham sido assinados apenas quinze instrumentos de cooperação, menos do que entre Brasil e Venezuela no mesmo período. Posteriormente, essa situação mudou substancialmente com a assinatura de mais de duzentos mecanismos cooperativos, refletindo o adensamento das relações bilaterais das duas repúblicas (VENEZUELA, 2016). Assim, Argentina e Venezuela movem-se de relações frias e de coexistência, aumentando suas ligações de forma rápida e intensa, percebendo-se aí certa mudança nos ambientes socioeconômicos entre elas. Isso acarreta alguma nova interpretação de sua realidade bilateral em direção a uma comunidade política de segurança de nosso modelo. Todavia, sem que se aproxime da mesma

densidade das relações que o Brasil desenvolveu tanto com a Argentina como com a Venezuela, dado que estas últimas repúblicas não são sequer lindeiras.

Nesse sentido, o Planalto não via de maneira desinteressada a aproximação entre a Casa Rosada e o Miraflores. Se, em 2010, Lula afirmou que o presidente Néstor Kirchner “era mais do que um presidente, era um companheiro que junto comigo ajudou a construir a América Latina que temos hoje” (O GLOBO, 29/10/2010), era porque um amplo trabalho foi feito com Buenos Aires; muito em se focando no poder brasileiro industrial-econômico e diplomático. Evidencia-se que o fato de Néstor Kirchner ter sido o primeiro secretário-geral da UNASUL não foi ao acaso, representando o peso que o Brasil concedia à Argentina em seu projeto e sua vontade de atraí-la (MALAMUD, 2009).

O *background* político disso pode ser mais profundo, sendo a escolha de Néstor a ponta da lança. Por exemplo, dada a crise do mercado argentino à época, enquanto Caracas comprava papéis da dívida argentina a título de empréstimo unilateral à taxa de 11% do juro básico argentino, Brasília, em 2008, propôs diversas ações como os quase US\$ 2 bilhões que o Banco Central brasileiro deixou à disposição argentina sob a forma de uma linha de crédito, compondo um *swap*, à taxa SELIC da época de 8,7% ao ano (FOLHA DE S. PAULO, 20/08/2008) – inferiores, portanto, tanto aos juros básicos argentinos de 28,25% quanto aos que a banca internacional cobraria de um país na condição financeira, perto da bancarrota, em que se encontrava a Argentina.

Além disso, devem ser somados, por exemplo, o financiamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES de cerca de US\$ 595 milhões para reaparelhamento das aéreas estatais argentinas (ESTADÃO, 22/05/2009); e os quase US\$ 46 bilhões de investimento direto externo de empresas brasileiras na Argentina (CEPAL, 2008). Tais ações ajudavam a garantir uma maior liquidez e capitalização à economia argentina em uma nova onda de crise.

Vemos uma implicação política na escolha do tipo de auxílio financeiro prestado pelo Brasil. Especificamente, o *swap*. Porque, em finanças, essa operação implica em troca de posições quanto ao risco e à rentabilidade entre investidores. Não agindo de forma unilateral, como na compra de títulos, em que um empresta e o outro paga sem a reciprocidade de investimento; sem a troca de posições. O que vemos como uma mostra de que o Brasil não buscava financiar a Argentina apenas para ganhar seu lado do pêndulo. Mas buscava ganhá-la sob duas facetas suplementares: uma idealista, pautada na imagem de reciprocidade, em condições mais confortáveis de reconstrução financeira e em integração econômica; e outra realista, dado que o vizinho era um de seus grandes

parceiros comerciais. Enquadramos a inclinação da Argentina ao Brasil como afetada também por essas facetas adicionais; as quais a Venezuela não demonstrava pelo foco maior na geoestratégia e retórica anti-hegemônica.

Todavia, isso tudo é importante para salientar que embora a UNASUL tenha sido celebrada apenas em 2008, nos limiares da situação acima, a organização é resultado de um processo de discussão iniciada com as Reuniões de Presidentes da América do Sul de 2000, 2002 e 2004, quando foi fortalecido com a criação da CASA (VIZENTINI, 2007) e teve-se, pela primeira vez, a ação concertada de todas as nações sul-americanas sem a presença de uma potência externa à região (CERVO, 2008). Somando-se ao balanço favorável ao Brasil que faria o pêndulo argentino no eixo Sul-Norte e a incorporação da Venezuela como Estado-membro do MERCOSUL, em 2012. Tomamos isso como evidências de que a construção brasileira, fortalecida pela aliança argentina, foi a predominante no arcabouço integracionista regional. Embora elementos das visões venezuelanas sempre retornassem nos debates, como será visto no caso do CDS, a seguir.

Nesse sentido, estimamos que União de Nações Sul-Americanas evolui sobre as bases de uma estrutura institucional que, embora simples e de natureza intergovernamental, impulsiona a cooperação entre os países em determinadas áreas específicas, sobretudo de segurança e defesa, integração física e formação de identidade e de confiança mútua. Incentivando a mudança das percepções das novas realidades da percepção social sul-americana. Contudo, qual o grau dessa dinâmica? Como apontado no começo dessa seção ela é moderadamente ou consideravelmente forte.

Especificamente, quanto à segurança e defesa, a UNASUL tem como objetivo, segundo seu Tratado Constitutivo de 2008: i) a coordenação entre os entes especializados dos Estados-membros para reforçar-se a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial do tráfico de drogas e de pessoas, o tráfico de armas de pequeno calibre, o crime organizado transnacional e outras ameaças, bem como o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e de desminagem; ii) o intercâmbio de informações e experiências no campo de defesa. No entanto, em um grupo regional, como a UNASUL, a promoção, a coordenação e a gestão eficiente das questões de segurança e defesa buscará ser feita por intermédio de um órgão específico: o Conselho de Defesa Sul-Americano e seus entes subsidiários, como a Escola Sul-Americana de Defesa e o Centro de Estudos Estratégicos e de Defesa.

Ao analisarmos os objetivos para o desenvolvimento de uma agenda comum de segurança sob as ações da UNASUL, percebemos que as diferentes experiências de

cooperação e resolução de conflitos e interesses nacionais dos países que têm maior peso estrutural nesta região levam ao questionamento: i) se a América do Sul está movendo-se em direção a uma agenda de segurança comum; ii) quais são os fatores que impedem ou facilitam o surgimento de uma agenda comum de segurança. As respostas a isso virão ao longo das outras seções.

O que percebemos na formação da UNASUL, como organização de maneira geral, é que ela atende às condições precipitantes de uma comunidade de segurança porque está incluída em uma condição de mudanças socioeconômicas, demográficas e tecnológicas, as quais são as responsáveis por uma mudança do paradigma trazido do regionalismo aberto para um que buscasse a adaptação às necessidades comunitárias políticas da América do Sul. Isso induz também a que haja novas interpretações da realidade entre os Estados de uma determinada comunidade e que haja novas percepções sobre ameaças. Embora isso já tenha começado nos estudos de caso do Capítulo 2.

De acordo com essa perspectiva de Adler e Barnett (1998), seria esperado que fossem vistos nesse estágio movimentos diplomáticos bilaterais e multilaterais que perscrutam a determinação de a que nível e extensão a cooperação pode chegar. Para atingir esse objetivo, Estados irão estabelecer elementos terceiros ou intervenientes nessas movimentações diplomáticas, nomeadamente: instituições internacionais e, possivelmente, sua materialização em organizações internacionais – o que aconteceu fisicamente com a UNASUL. Nesse estágio, estas são desenhadas de forma a monitorar e coordenar obrigações e propostas entre as partes dessas relações políticas, que é o que buscamos na seção seguinte com as especificidades da segurança e da defesa.

Sob tais questionamentos, perguntamos aos nossos interlocutores sul-americanos, por meio do questionário, se eles “estimam que a UNASUL promove o desenvolvimento de um senso de identidade coletiva entre os países da América do Sul?” – o que coaduna com o que trouxemos até agora com base empírica histórica do Capítulo 2 preenchendo o modelo da Figura 3.

85% de nossos especialistas regionais respondem que a UNASUL dinamiza de forma moderadamente baixa o desenvolvimento de um senso de identidade coletiva. 17% contestaram que ela faz isso de maneira baixa. Sob esses valores, avaliamos que essas respostas representam um caminho natural. Isso porque a América do Sul já atingiu fortemente os elementos da primeira fase – nascente – de uma comunidade de segurança e atingiu de forma mediamente forte os da segunda etapa – ascendente. Assim, seria natural esperar que fossem “baixas” as respostas aos elementos de uma terceira fase, pois

já houve grandes desenvolvimentos e reprodução *path-dependent* do legado da conjuntura crítica do Capítulo 2. Assim, a América do Sul desenha seu *status* como na segunda fase. Entendemos respostas em “baixa” como chaves para que a dinâmica de desenvolvimento prossiga no subcontinente.

Introduzida a questão, dividimos a análise e avaliação desta seção em duas sub-etapas. A primeira é examinar os Planos de Ação do Conselho de Defesa ao avaliar os impactos dos Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano precipitando condições para uma comunidade de segurança. Em seguida, faremos o mesmo para o Centro de Estudos Estratégicos e de Defesa da UNASUL, para compormos uma estimativa parcial no final deste capítulo.

### 3.1.1. Conselho de Defesa Sul-Americano precipitando condições para uma comunidade de segurança

Antes de aplicarmos nosso marco teórico e avaliar o CDS, precisamos rever algumas perspectivas sobre como se deu sua criação e o porquê de ter desenvolvido algumas características, as quais podem ser-nos úteis na estimativa do reenquadramento final. A literatura sobre esse órgão permite pensar a sua formação a partir de três perspectivas: a do protagonismo da política exterior brasileira; da transição de modelos de integração regional; e da reprodução do institucionalismo sul-americano (LYRA, NETO, 2016). Os estudos feitos até agora nos permitem argumentar que o Conselho não surgiu de apenas uma perspectiva, mas de uma concorrência e acomodação de várias; como expusemos sobre a UNASUL de forma geral. Mesmo porque, como já argumentamos, ações de integração comunitária são um *overlap* de idealismo e materialismo (ADLER, GREVE, 2009), de ideias e de autointeresses.

Nessa combinação, em uma tentativa de contornar divergências políticas e ideológicas dos países sul-americanos, como expostas acima entre Brasil e Venezuela, Brasília buscou a aprovação de uma estrutura que pudesse concertar e fomentar o intercâmbio nos campos de segurança e defesa, tópico cujas instituições sul-americanas ainda não tocavam (FUCCILLE, 2014) e que era uma lacuna na formação político-institucional sul-americana (CERVO, 2008) devido ao foco comercial do MERCOSUL, sobretudo, e da Comunidade Andina, em menor medida (SERBIN, 2009). Sob tal visão, o Brasil buscava a criação de um órgão regional hábil a estabilizar a região, mas evitando ser percebido como hegemônico (SAINT-PIERRE, 2009).

Embora Brasília buscasse não transparecer no contexto regional aspectos de hegemonia, devemos levar em conta que há a percepção de que existe certa liderança brasileira na América do Sul (FUCCILLE, 2009; UGARTE, 2010). É nessa liderança em que nos concentramos nesta subseção e na qual encontramos diversos entraves ao estabelecimento do CDS como processo e estrutura de uma comunidade de segurança em ascensão. Nesse sentido, como tratado no Capítulo 1, a ação exterior brasileira encontra base nas novas demandas transnacionais de segurança que realmente impactam os interesses das burocracias militares e diplomáticas a ponto de estimular o desenvolvimento de uma arquitetura cooperativa na América do Sul no escopo de um órgão como o CDS (MEDEIROS FILHO, 2010).

Não que a atuação brasileira nesta área não tenha convivido com algumas tensões, enfrentando sentimentos nacionalistas e reivindicações a concessões brasileiras no campo econômico (CERVO, 2008). Mas, como dissemos, as necessidades convergiam os interesses. Importante salientar que nesse período, enquanto o Brasil buscava a integração a nível coordenativo comunitário, a Argentina determinava por lei a reestruturação das Forças Armadas, chegando a estabelecer possibilidades de um sistema de defesa dentro dos marcos do MERCOSUL (LYRA, NETO, 2016).

O Chile, por sua vez, já participava, como o Uruguai e o Paraguai, de ações historicamente concertadas influenciadas e transbordadas desde as mudanças geradas pela institucionalização das relações pacíficas e integradas de Brasil e Argentina (BUZAN, WÆVER, 2003; UGARTE, 2010), sendo sua adesão à ideia do CDS uma reprodução da institucionalização anterior (SAINT-PIERRE, 2009). Mas sem ainda constituírem o Cone Sul, em totalidade, uma comunidade de segurança ascendente, como os dois grandes vizinhos platinos (HURRELL, 1998).

Somado a isso, cabe ressaltar o posicionamento venezuelano frequentemente engajado em tensões discursivas, políticas e ideológicas com os Estados Unidos, chegando a propor uma “OTAN do Sul” (GAMA, 2010). Eventualmente, a Venezuela cedeu às interpretações sul-americanas de menor confronto com Washington por seu próprio interesse de não se isolar e convergir às ações de interação de integração em segurança e defesa do subcontinente (MORALES, 2012).

Somado ao eixo Sul-Norte, países menos ativos, como Equador, Bolívia e Peru, também sinalizavam que o CDS poderia ser um mecanismo de segurança diante de eventuais ações desestabilizadoras encabeçadas por países vizinhos como a Colômbia. Bogotá, nessa esteira, era mais hesitante a participar do organismo, mas cedeu com a

diplomacia brasileira e com um relevante receio de isolamento regional (UGARTE, 2010). Guiana e Suriname estabelecem-se no organismo por procurar sair de um isolamento virtual em relação ao resto da América do Sul (SAINT-PIERRE, 2009), da mesma forma que a Venezuela buscou nos anos 1970-1990.

Esse movimento foi identificado por especialistas de segurança e defesa da UNASUL como sendo uma perspectiva de convergência de interesses nacionais em interesses regionais coordenáveis por meio de uma instituição e de sua cooperação político-militar (RAMALHO, 2015). Essa instituição seria o CDS. Nela, o conceito de interesse regional foi definido como “o conjunto de fatores comuns, compatíveis e/ou complementares do interesse nacional de cada um dos países membros da UNASUL” (FORTI, 2014, p.14).

Voltando ao nosso modelo teórico, percebemos novamente a repetição automatização do modelo de construção de comunidades de segurança. Nessa etapa que descrevemos, os governos explicitamente não buscam criar uma comunidade de segurança, mas desejam considerar como podem coordenar suas relações para melhorarem suas relações de segurança, diminuir custos de transação associados com seus intercâmbios ou encorajá-los (ADLER, BARNETT, 1998). Assim, estabelecem-se instituições regionais, como mostrado nas seções anteriores.

Somado a isso, vemos o que o desenvolvimento de novas interpretações da realidade e das ameaças como não provindo da comunidade impulsionam inflexão nas relações. Estas apontam que podem passar de conflituosas – como Peru e Chile; Equador, Colômbia e Venezuela; e Guiana e Venezuela – ou sem comunicação com o resto da região – como Guiana e Suriname –, para uma nova busca de relacionamento assentada na coordenação e na colaboração política institucionaliza. Mesmo relações conflituosas são vistas como superáveis, uma vez que países aceitam que têm interesses convergentes e regionalmente comuns. Isso se materializa na UNASUL e em seu CDS, apesar de discursos e visões da realidade exterior sul-americanos distintos, como trazido nas relações do eixo Sul-Norte entre Brasil-Argentina e Venezuela.

Esse exposto concorda com o que Adler e Barnett (1998) referenciam-se como elemento crítico de mudança. Isso deslança o que tomamos como sendo uma sequência reprodutiva precipitante de uma comunidade de segurança nascente. Reiterando Deutsch (et al., 1969), não há a expectativa de que os Estados envolvidos nesse processo irão desenvolver identidades ou conhecimento comum, mas a UNASUL não se limita a isso. Neste ponto, o interessante é que os Estados sul-americanos reconheçam que possuem

interesses convergentes que requerem ação coletiva para serem concluídos na anarquia internacional, beneficiando-se, dessa maneira, de benefícios de alguma modesta coordenação de políticas de segurança.

E isso é o que encontramos com o fato da criação da UNASUL e, sobretudo, de seu CDS. Ainda assim, Estados desenvolvem enlacs de segurança mais próximos não apenas para contornar ameaças que eles leiam como comuns, mas também para aprofundar ligações institucionais e transnacionais que os vinculem mais, espalhando-se para os meios econômicos, comércio, técnico-científico, saúde, entre outros. Esses fatos serão o que buscaremos encontrar na próxima seção.

O produto evidenciado disso é que os Estados sul-americanos impulsionaram esse processo ao criar, via CDS, um Centro de Estudos Estratégicos. Este, em seu turno, gera um resultado que institui explicitamente que a América do Sul não deve ter seu conceito de defesa fundamentado “en hipótesis de conflictos bélicos y situaciones de confrontación entre estados, **sino en la perspectiva de lo que podría denominarse como una comunidad de seguridad sudamericana**” (CEED, 2011, p. 3, grifos nossos). Colocando, assim, o termo comunidade de segurança oficialmente nos debates institucionalizados pela UNASUL.

Assim, da mesma forma que fizemos para a UNASUL em geral, perguntamo-nos e estendemos a nossos interlocutores especialistas sul-americanos: i) em que medida o Conselho de Defesa Sul-americano ajuda a estruturar processos de coordenação política na América do Sul?; e ii) em que medida o Conselho de Defesa Sul-americano estabelece a troca de conhecimento estratégico na América do Sul?

As respostas retornaram em números como 67% afirmando que o Conselho de Defesa Sul-americano ajuda mediamente a estruturar processos de coordenação política no subcontinente e 33% que ele estrutura fracamente essas estruturas. Quanto à medida com a qual CDS estabelece a troca de conhecimento estratégico na América do Sul, 50% trazem que ele faz esse processo de forma moderadamente baixa e 17% que ele faz isso de forma moderadamente forte. Finalmente, 33% que o CDS executa esse indicador de maneira fraca. Evitando tratar essas respostas prematuramente na avaliação desta dissertação, iremos fazer nossa análise a seguir para tecer uma breve estimativa, complementando-nos nos valores propostos pelos especialistas.

### 3.1.2. Avaliação de impacto e extração de conhecimento dos Planos de Ação do CDS

Como dissemos anteriormente, a tríplice aliança tácita projetou-se, naquele momento, como unidade anômala por não manter uma coesão, sobretudo, no condicionamento de que os processos de integração não se sujeitem à hegemonia particular de algum dos países ou a alguma tendência política exclusiva (SACCONI, 2008; MORALES, 2012). Ainda assim, Estados desenvolveram enlances de segurança mais próximos, não apenas para contornar as ameaças que eles liam como comuns, mas também para aprofundar ligações institucionais e transnacionais que os vinculassem mais, espalhando-se para outros meios. O que indicia que anomalias não são problemas, como colocado no Capítulo 1 (WENDT, 2015).

Assim, isso se configura em uma lição importante da América do Sul e uma prática bem sucedida da UNASUL até o momento: a inversão da base da integração regional de forma geral sob a ótica neofuncionalista. Ao contrário dos modelos de Ernst Haas (1961) ou de Philippe Schmitter (2001), os quais, espelhando-se na experiência europeia de forma universalizante, trazem que a segurança e defesa não se conformam como princípio profícuo de integração. O primeiro dizendo que o *spill-over effect* ocorre da economia para a segurança; e o segundo, que integrações regionais em fase iniciais mais consomem a segurança do que geram novas estabilidades.

Não é isso que verificamos, como colocado nos Capítulos 1 e 2, ao ir submodularmente nos modelos clássicos, focando-se na experiência de construção desde Brasil e Argentina, nos anos 1970 e 1990; passando por Brasil e Venezuela, entre os 1970 e 2000, ambas de fundo geopolítico; e chegando à UNASUL, após 2008. Parte do que percebemos do avanço da experiência sul-americana em segurança e defesa a partir da UNASUL vem, portanto, da capacidade organizacional do CDS em gerar dinâmicas de segurança e defesa. Que é o que examinaremos a seguir.

Usualmente, desenvolver um plano de ação pode ajudar *change makers* a transformar suas visões em realidade, aumentando a eficiência e a responsabilidade dentro de uma organização. Um plano de ação descreve a forma como a instituição vai atingir seus objetivos por intermédio de medidas de ação detalhadas, as quais descrevem como e quando cada uma será tomada. Cada etapa da ação pode incluir normalmente as seguintes informações (BRYSON, 1988): Que ações ou mudanças ocorrerão? Quem vai realizar estas mudanças? Quando ocorrerá e por quanto tempo? Que recursos, capital e

humano, são necessários para levar a cabo as mudanças? Comunicação: quem deve saber o que?

A UNASUL desenvolve essa ferramenta organizacional para uma grande parte de seus órgãos, respondendo em seus Planos de Ação concretamente, em nossa avaliação, às premissas organizacionais acima. Por isso, propomo-nos a investigar o aspecto da efetivação do desenvolvimento dos Planos do CDS. Assim, o que buscamos nesta subseção é mais ligado a uma combinação de avaliação de impacto e de extração de conhecimento. Aqui avaliamos e extraímos informação dos Planos de Ação do Conselho de Defesa entre 2009 e 2016<sup>20</sup> no que tange ao processo e estrutura do desenvolvimento e limites de uma comunidade de segurança na América do Sul buscando as possibilidades de legado à conjuntura crítica que já descrevemos no Capítulo 2.

Buscando encontrar a inteligência do quão longe nós, como região, fomos na construção de uma comunidade de segurança por meio da UNASUL pela avaliação de impacto, desejando responder “quais foram as lições aprendidas?” e “quais são as melhores práticas e recomendações que podem ser capitalizadas desses Planos?”, partimos à análise por meio de alguns indicadores como concentração de eixos, participação dos países sul-americanos nos planos e grau de execução.

Dessa forma, listamos que, desde 2009, o Conselho de Defesa da UNASUL buscou implementar 144 ações sob três eixos distintos e complementares: Políticas de Defesa; Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz; Indústria e tecnologia de defesa; e Formação e Capacitação. As funções dos Planos de Ações foram celebradas na Declaração de Santiago do Chile, de 2009 (s/p), tais que se:

ACUERDAN que los planes de acción del CDS deberán regirse por los siguientes objetivos generales:

- a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, y
- c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

---

<sup>20</sup> Todos os Planos de Ação estão descritos na forma de uma lista única nos anexos desta dissertação.

Buscando averiguar se o CDS validou seus três objetivos gerais, observamos que os Planos concentram-se nas Políticas de Defesa, com 42% do total de ações até 2016. Visualizamos esse eixo como abrangente em escopo o suficiente para abarcar os três objetivos acima; ao contrário dos outros eixos, mais técnicos. A esse tópico político, o trio Argentina-Brasil-Venezuela dá especial atenção, concentrando nele 40% de seus esforços comunitários. Se tomarmos por base o Plano de 2009-2010, o primeiro da série, nós podemos inferir que os objetivos gerais desse eixo são coordenação política e troca de conhecimento: ou seja, processo de aprendizado social em estruturas institucionais.

Analisando todo o restante da série até 2016, encontramos que os objetivos específicos desse eixo mantêm-se no mesmo escopo de indicadores de conhecimento e confiança, os quais, pelo modelo teórico de Adler, Barnett e Deutsch, proporcionam o “pôr em comum” para busca de uma zona de paz; estabilidade; identidade; e consensos em segurança e defesa. Ou seja, dialogam com as variáveis da etapa de ascensão de uma comunidade de segurança: processos e estruturas condutoras ao conhecimento e à confiança mútua, como proposto na Figura 3. O que resta é verificarmos a intensidade disso ao longo do capítulo.

Nessa busca de estimar essa percepção, vimos que, de forma geral, o eixo Sul-Norte concentra 52% das ações dos Planos de 2009 a 2016, sendo que Brasil é responsável por 20% delas, Argentina por 19% e Venezuela 13%. Já o percentual de ações com corresponsabilidade entre esses Estados perfaz 6% das ações. Entendemos que esses números ilustram: i) mais uma evidência empírica da liderança desses três países na construção das ações de integração regional; e ii) certo equilíbrio entre os países do eixo de integração, dado que não aparentam grande disparidade participativa numérica entre eles.

Visualizamos esse fato como capacidade de coordenação de tarefas por parte da UNASUL, gerindo a participação desses atores de forma a evitar suposições de competição ou pretensões de hegemonizar individualmente as tarefas principais, sobretudo as do escopo Políticas de Defesa. Reiteram-se as ilustrações anteriores quando o eixo Política de Defesa isoladamente apresenta equilíbrio também entre Argentina, Brasil e Venezuela, que se responsabilizaram por 20%, 20% e 13%, respectivamente, pelas ações dessa linha dos Planos de Ação.

Nessa seara é a Colômbia o país que, significativamente, mostra uma participação menor do que corresponderia seu peso socioeconômico e político-militar na região, correspondendo a apenas 9% do total das responsabilidades gerais dos Planos de Ação do

CDS. Devemos ressaltar que Guiana e Suriname ainda não assumiram responsabilidade por nenhuma das ações dos Planos, sendo que a Guiana já foi corresponsável de três empreitadas com países participativos como Argentina, Chile e Venezuela.

O argentino José Manuel Ugarte (2013, p.33), resume de maneira concisa, mas não traumática, o porquê de a Colômbia não ter sido tão atraída ao CDS como foi o trinômio Sul-Norte, Chile ou Equador. Em se tratando das relações Bogotá-Washington e a manutenção das bases americanas em solo colombiano, seria “pedirle mucho al joven CDS que lograra que Colombia se abstuviera de satisfacer un importante requerimiento de su aliado estratégico extrarregional”.

Ligado a isso, embora outro argentino, Juan Gabriel Tokatlian (2009, s/p), tenha colocado o CDS como um “tigre de papel” em relação a isso e às vontades estadunidenses ao afirmar que na medida em que a “América del Sur siga creando instituciones que no pueden abordar los temas centrales de la región, resultará evidente su nivel de fragmentación y su incapacidad de asumir los desafíos principales del área”, completando que “Caracas y aun Brasilia pueden vivir con ello [CDS]; para Argentina es funesto”, finalizando que “el fallido nacimiento del CDS es muy costoso para Argentina”.

Consideramos isso uma previsão tempestuosa, todavia realista à época; dadas as condições em 2009 e que o Conselho tinha poucos meses de vida. Hoje entendemos que a crítica de Tokatlian poderia ser atenuada, sobretudo quando se averigua que a Colômbia passaria a integrar-se mais do que o esperado, por exemplo, ao dar explicações sobre as bases dos Estados Unidos em seu país e que a organização sobreviveu ao fato; além das evidências de que a Argentina valeu-se das estruturas da UNASUL e valer-se-ia das do CDS para ser mais presente na integração sul-americana, como será visto à frente também com o CEED, contrariando que o CDS seria funesto a Buenos Aires.

Outra evidência que arrefece o comentário de Tokatlian sobre as instituições da América do Sul, resultando “evidente su nivel de fragmentación” é que, apesar de somente 16 das 144 ações dos Planos terem mais de um responsável primário, encontramos que mais de 75% dos elementos dos Planos de Ação ocorrem com alguma interação entre dois ou mais países – seja somando responsabilidade principal compartilhada, seja somando a primária dívida com corresponsáveis secundários.

Nesse sentido, quando avaliamos corresponsabilidade, o argumento de que instituições sul-americanas resultam em evidente fragmentação regional e dado que trabalhamos com o processo de construção regional embasado em aprendizado social e comunicação no espaço geográfico, encontramos que 19,4% das ações do CDS

encontram-se compartilhadas entre um responsável primário e mais um corresponsável; que 44,4% das ações dos Planos têm um primeiro responsável e dois ou mais corresponsáveis. Somamos isso ao fato de que a UNASUL e o CDS “no pueden abordar los temas centrales de la región” que 43,7% das ações nas quais pelo menos três países interagem estão sob o eixo Políticas de Defesa, em nossa visão o que a América do Sul mais precisa desenvolver em conjunto para avançar seu desenho de uma comunidade de segurança.

Indo além dessa análise, quando pensamos que o grau de interlocução na região aparentemente só subiu de relações frias e de coexistência ou de no limite da violência, como expusemos no Capítulo 2, a partir dos anos 1970-1980, encontramos que os Planos de Ação vão além da interação entre vizinhos lindeiros. Quando analisamos as 144 ações, encontramos números que evidenciam que a UNASUL é um vetor de interação e interlocução capaz de promover que Estados apendam entre si ao “pôr em comum” necessidades, moderadamente humanizando a geografia sul-americana e ao relativizar, nessa mesma intensidade, a geografia física que afastava as nações do subcontinente.

Isso fica evidenciado quando localizamos que de todas as ações dos Planos, 50 ações promoveram a interlocução entre o Cone Sul e o Norte Andino<sup>21</sup> da América do Sul; 40 ocorreram fomentando a concertação entre países só do Norte Andino; e outras 45 só entre os países do Cone Sul. Apenas 10 ações são levadas a cabo de maneira individual. Assim, isso não só atenua o argumento da fragmentação, como evidencia que podemos encontrar na América do Sul elementos de nosso marco teórico em que se percebe que o processo de integração todo tem como mecanismo organizador as instituições internacionais, capazes de ajudar a coordenar as relações de seus atores (YOUNG, 1989). Dessa forma, atuando de forma heurística (ADLER, BARNETT, 1998) e podendo, eventualmente, influir na alocação de vários valores e a busca de determinados fins, como uma comunidade de segurança (DEUTSCH, 1973) por meio da comunicação e aprendizado (WARWICK, 1973).

O CDS poderia ter resultado em melhores condições se a retórica política do eixo Sul-Norte a seu respeito tivessem tornado realidade. Porém o resultado não foi tão desastroso para um órgão tão recente. Dessa forma, creditamos bastante realismo às respostas de nossa enquete com especialistas acadêmicos e militares sul-americanos. Contudo, enxergamos um campo de ação com uma janela de oportunidade interessante,

---

<sup>21</sup> Entendemos como Cone Sul: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai; e como Norte Andino: Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

dado que, como mostrado no Capítulo 2, nós saímos de zona de desinteresse ou limiar de conflito para uma condição em que os países já se comunicam com frequência histórica sem precedentes.

Aprofundando-nos, um fato que isolamos e analisamos paralelamente a isso é o papel do Brasil nos Planos de Ação. Exposto que esse país representa aproximadamente 50% do território e da população sul-americana e que compõe 45% do PIB do subcontinente e foi a visão brasileira a “vencedora” na construção do CDS, como mostrado há pouco; localizamos que “apenas” 20% das ações gerais e do eixo Políticas de Defesa dos Planos de Ação entre 2009 e 2016 são responsabilidades brasileiras.

Isso se estima para nós como um indício de que Brasília não usa o CDS da UNASUL como mecanismo de subimperialismo ou de hegemonia, reforçando as construções que o Itamaraty teve que desenvolver com o San Martín e a Casa Amarilla no Capítulo 2. O fator mais baixo de participação brasileira nos planos em relação ao seu peso socioeconômico no bloco é um indício de suposições de demasiada preponderância brasileira no Conselho, e mesmo na UNASUL, que não se comprova completamente verdadeira<sup>22</sup>.

Ainda nessa seara, outra inferência que fizemos foi a de que a alta participação desses países mantém o *status quo* do subcontinente focado no eixo Sul-Norte, o que, de certa forma, não é um incentivo a que Estados menores tomem frente de grandes ações e sejam protagonistas de inflexões ou legados relevantes, esses capazes de alterar o estado de suas relações com vizinhos de frias e corretas para mais integradas e com maior convergência e covariância de interesses. Contudo, entendemos esse fato como marginal à integração sul-americana dada a disparidade socioeconômica entre a tríade Sul-Norte, Chile, Colômbia e o restante do subcontinente. Fazendo-nos entender que há, à exceção da Colômbia, uma geometria variável na participação total no CDS devido ao fator acima citado.

Retomando o esforço quantitativo mais generalista, Héctor Saint-Pierre e Alberto Montoya Palacios (2014) trabalham que o eixo Políticas de Defesa, sob uma perspectiva mais ampla, auxiliando o processo de construção e consolidação das medidas de confiança da UNASUL, sugerindo a divisão cronológica em duas etapas: i) desde a

---

<sup>22</sup> Um estudo mais aprofundado disso foi feito anteriormente ao esforço desta dissertação em: MAGALHÃES, Bruno Valim; CHAGAS, Venâncio. “UNASUR: ¿Instrumento para la integración regional o mecanismo para la hegemonía brasileña?”. *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. IV, N. 2, pp. 40-52, 2014.

criação do CDS até a inauguração do CEED; e ii) a partir de 2009, com a promoção da série de Seminários sobre modernização dos ministérios de Defesa, até 2012, com as tentativas do CEED para criar uma metodologia comum para aferição dos gastos em defesa no subcontinente.

Da primeira etapa, concordamos com esses autores sobre o CEED como órgão multilateral incumbido de elaborar as medidas de confiança e o desenvolvimento da metodologia para gastos em defesa da UNASUL. Por isso, ele será estudado em separado na próxima subseção. Aqui nos focaremos nas etapas que não envolvam o Centro de Estudos Estratégicos.

Voltando ao Plano de Ação de 2009, ele propunha seis ações, visando i) a criação de uma rede para troca de informações sobre políticas de defesa; ii) realizar seminário sobre a modernização dos ministérios de Defesa; iii) dar transparência aos gastos militares nacionais; iv) definir enfoques conceituais; v) identificar fatores de risco e ameaças à paz regional; e vi) articular posições conjuntas da região nos foros multilaterais. Até 2016, a configuração de objetivos gerais dos Planos de Ação permanece similar a essa.

Ressaltamos que dessas ações de 2009-2010, apenas as duas primeiras foram efetivamente implementadas no prazo previsto, com a criação de um sítio eletrônico para o CDS<sup>23</sup> – [www.cdsunasur.org](http://www.cdsunasur.org) – e a realização de seminários de Modernização dos Ministérios de Defesa, em novembro de 2009, em Quito. Contudo, inventariamos que, eventualmente, todas as ações desse plano foram concluídas ao cabo dos cinco anos, com a exceção de articulação de posições conjuntas da região nos foros multilaterais.

Quando se foca no âmbito multilateral regional, há o desenho de algo que se aproxime de uma execução disso, como, por exemplo, na decisão de delegar a Argentina, Chile e Peru a elaboração de uma proposta de contivesse aspectos a serem incluídos na agenda temática da IX Conferência de ministros de Defesa das Américas, realizada, em 2010, na Bolívia. Isso seria uma evidência de uma busca pela materialização de um avanço em direção à adoção de posições comuns em fóruns sobre defesa, mas que ainda precisa desenvolver-se mais para ser considerado efetivamente um sucesso (UGARTE, 2013).

O que podemos identificar como fracamente em execução é a escala global, dadas as relações dos países sul-americanos nos mais amplos foros multilaterais do mundo, onde não obtêm plena articulação – como no Conselho de Segurança da ONU. Isso nós

---

<sup>23</sup> Eventualmente, o *site* do CDS saiu do ar, sendo incorporado à página principal da UNASUL. Não encontramos as razões para tal.

identificamos como um limite marginal da formação da uma comunidade de segurança sul-americana. Marginal porque ele não causa questionamento da ascensão, sendo um tema mais delicado a uma comunidade já em fase de maturação e até de desinstitucionalização, como a União Europeia<sup>24</sup>.

Prosseguindo, quando se analisa o andamento dos Planos de Ação de 2009, 2010, 2011, 2013 e 2015, os quais estavam disponíveis nos repositórios *online* da UNASUL e de seus Estados-membros, tivemos uma visão geral de que ao longo dos cinco anos, o eixo de ação Políticas de Defesa teve 50% das ações cumpridas no prazo, 42% parcialmente cumpridas e 8% não cumpridas. Dessas, a Argentina é o país que menos cumpriu no prazo suas responsabilidades, com 29% de ações atrasadas; Brasil vem atrás, com 27%; Venezuela com 17%; seguida por Chile 14% e Equador 13%. Disso podemos perceber que apesar dos discursos promotores da integração regional em segurança e defesa instituídos nas políticas exteriores e de defesa dos três Estados da linha Sul-Norte, a efetivação das ações fica aquém da retórica.

Essa descrição configura-se, em nossa percepção avaliativa, em uma fragilização de alguns indicadores da fase ascendente ligados à variável de fatores condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva como: i) estrutura de poder e conhecimento e ii) processo de transações, organizações e aprendizado social. Isso tem uma implicação direta para que os elementos da Fase 3, de maturação, não ocorram de forma plena porque barram o avanço da confiança mútua. Contudo, trazemos o termo fragilização e não inviabilização porque, a despeito de algumas das críticas levantadas, percebemos elementos que colaboram para avanços. Assim, trazemos exemplos que consideramos de alta positividade para a integração sul-americana em segurança e defesa sob os eixos formação e capacitação; e indústria e tecnologia de defesa.

Nesta subseção, trazemos o projeto UNASUL-1. Sobre ele, pragmaticamente, mesmo quando se avalia o projeto da aeronave de treinamento básica multinacional UNASUL-1 para além de sucesso/insucesso, tomando-se toda a cadeia de montagem e as dinâmicas sul-americanas, como nós sugerimos ainda no Capítulo 1, com Adler (2005) e Wendt (2015). Nós consideramos que esse projeto é um fator de cooperação político-econômico positivo de integração e interação por meio de uma organização de integração regional e que reforça o legado de interação social iniciado décadas antes.

---

<sup>24</sup> Maior discussão sobre essa questão da União Europeia foi feita no artigo citado no capítulo anterior: “(Des)institucionalização da comunidade de segurança europeia: limites da aprendizagem de uma ação externa coletiva?”, do periódico *Conjuntura Internacional*, Vol.14, Jul-Dez 2016.

O UNASUL-1, colocado em pauta no Plano de Ação do CDS em 2012 e ainda em execução, é um projeto estratégico desejoso de atingir uma interlocução continental que ultrapassasse uma simples cooperação industrial, avançando sobre uma cooperação política. Partindo de uma ideia argentina, a iniciativa buscava criar um monomotor de pequeno tamanho sob a concepção do avião de treinamento argentino IA-73, em desenvolvimento pela Fábrica Argentina de Aviones, a estimativa é de que os testes finais ocorram em 2016 e a colocação à venda fosse em 2017.

O projeto tem orçamento de aproximadamente US\$60 milhões, distribuídos da seguinte forma: 38 milhões vêm do Brasil, 16 da Argentina, 3 da Venezuela e 3 do Equador. Em troca do investimento, a Argentina documentou querer receber 50 aeronaves, o Equador 18 e a Venezuela 24. É o Brasil, entretanto, o único país que, apesar de sua contribuição pecuniária, a mais proeminente, não tem planos de adquirir a aeronave e tem seus próprios projetos para a substituição de seus treinadores primários; por exemplo, melhorando a série Tucano (ISAPE, 26/04/13; 16/05/2013).

O fato de o Brasil não querer uma aeronave na qual ele próprio investiu evidencia duas coisas em nossa avaliação: i) que o projeto não é industrialmente interessante ou viável, sendo considerado em vários momentos um fiasco; mas ii) que acarretou uma nova socialização entre atores sul-americanos ao redor de um tema novo. O exemplo da cooperação política vem da época de seu planejamento, quando o ministro da Defesa argentino Arturo Puricelli visitou a 9ª Feira Internacional de Defesa e Segurança, em 2013, no Rio de Janeiro, onde realizou uma reunião com seu homólogo brasileiro, Celso Amorim, analisando várias questões na agenda bilateral de segurança e defesa.

Nesse encontro bilateral, Puricelli reviu a agenda para a cooperação em defesa com Amorim e os ministros destacaram o que seriam progressos no projeto: o crescente estímulo para “a integração regional em matéria de ciência, tecnologia e produção para a defesa” (MD, 2013, s/p). Estavam nessa feira também os ministros de Defesa do Chile e do Suriname e vice-ministros de Defesa da Colômbia e do Uruguai. Estes últimos ministros e vice-ministros anunciaram a aprovação do Estatuto do Comitê Consultivo para apoiar o projeto (ISAPE, 26/04/13; 16/05/2013). Esse é o ponto que evidenciamos como indício de sucesso: o “pôr em comum”, ou comunicar, de um projeto sul-americano. Como colocado pelo próprio método *path-dependent* que escolhemos: é o processo, não a variável dependente, o que buscamos avaliar, fortificando-se aqui estruturas e processos de transação e aprendizado social que engendram confiança mútua.

Igualmente significativo foi o processo de institucionalização de mais dimensões de segurança e defesa da UNASUL para além do CDS (SANAHUJA, 2014), como o Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico – CSLN; Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas – CSPMD; e do Conselho Sul-Americano sobre Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional – CES; e a criação, como detalhado abaixo, um de Centro de Estudos Estratégicos de Defesa – CEED e da Escola Sul-Americana de Defesa - ESUDE.

Concluímos parcialmente, desse tópico, que o CDS tem um impacto tendente a alto na configuração de uma comunidade de segurança sul-americana. Evidenciamos que o Conselho atende às prerrogativas de precipitação de uma comunidade de segurança nascente, conforme a Figura 3, mas não avança muito para além disso, fortalecendo que ainda estejamos limitados ao meio do processo de maturação: a ascensão.

Contudo, tiramos que uma boa prática desenvolvida no seio do Conselho de Defesa Sul-Americano, como colocado pelo chanceler e posterior ministro da Defesa Celso Amorim (2011), é que o CDS foi o primeiro foro de coordenação de alta política regional sul-americano no qual não houve a presença de uma potência extrarregional, causando inflexão importante na relação entre diversos países que antes também se mantinham em relações frias e corretas apenas. Colocando em comum, ou traduzindo da teoria que propusemos, interagindo e fazendo os Estados sul-americanos comunicarem-se intrarregionalmente de forma contínua, institucionalizada e cada vez mais incrementada e permanente.

### 3.1.3. *Think tanks* de segurança e defesa na aprendizagem coletiva regional: CEED e ESUDE

Avançando sobre dois legados específicos dos impactos produzidos pelo CDS, concordamos com Sanahuja e Escáñez (2014), que avaliam que o Conselho nesses estágios iniciais atuou de forma importante nas tentativas de criação e afirmação de uma estratégia comum, de uma aproximação regional em segurança e de uma identidade sul-americana de defesa – um de seus objetivos declarados. A partir disso, ao focalizar-se em dois desenvolvimentos específicos ligados aos Planos de Ação do CDS, buscamos configurar o Conselho de Defesa e um de seus produtos efetivados como insumos políticos da integração sul-americana, resultando em espaços de socialização, cujo um

dos objetivos específicos é a aprendizagem de natureza coletiva, capaz de desenvolver identidades e valores de alcance sul-americano e não só nacional.

Tal desenvolvimento fortaleceria o legado de um escopo mais amplo de institucionalização do espaço sul-americano a partir daquilo que descrevemos em *path-dependence* como uma inflexão no eixo Sul-Norte sob o ferramental teórico de Adler e Barnett (1998, 2005), Santos (2002), Warwick (1973) e Wendt (2005). Como indicamos, o CDS e seu CEED são dois reflexos desse processo. Partindo ao CEED, ele foi pensado no Plano de Ação de 2009 dentro da iniciativa de Formação e Capacitação e sob a responsabilidade da Argentina e do Chile.

Enquadrado na Declaração de Guayaquil em 2010, o CEED foi criado para sintetizar alguns avanços obtidos em reuniões anteriores do CDS, dando continuidade aos “procedimientos de aplicación para las medidas de fomento de la confianza y seguridad”, aprovados em Quito no ano anterior, buscando, com isso, retirar apenas do plano discursivo ações dos Planos do Conselho de Defesa. Aprovou-se nessa declaração também o Estatuto do Centro de Estudos Estratégico de Defesa e seu primeiro cronograma de atividades, acordando-se que a designação para a primeira diretoria fosse proposta à Argentina.

Compondo-se em um *think tank* sul-americano de segurança e defesa, o Centro almeja “gerar um pensamento estratégico no âmbito regional, que coadjuve na coordenação e na harmonização no que se refere a políticas de Defesa na América do Sul”, contribuindo à “materialização dos objetivos do Conselho de Defesa Sul-Americano, em particular, e da União de Nações Sul-Americanas, em geral” (CEED, 2010, p.1). Os objetivos gerais de sua missão de ser uma plataforma e um gerador de conhecimento estratégico buscam solidificação sob alguns pontos de seu Estatuto como:

- Contribuição, mediante análises permanentes; identificação de desafios; fatores de risco e ameaça; oportunidades e cenários relevantes para a defesa e a segurança regional e mundial; tanto no presente quanto no médio e longo prazo.
- Promoção da construção de uma visão compartilhada que possibilite a abordagem comum em matéria de segurança e defesa regional, dos desafios, fatores de risco e ameaça; oportunidades e cenários previamente identificados; conforme os princípios e

objetivos expostos no Tratado Constitutivo da UNASUL e no Estatuto do CDS.

- Contribuição na identificação de enfoques conceituais e alinhamentos básicos comuns que permitam a articulação de políticas em termos de segurança e defesa regional.

Um ponto de destaque específico importante, ligado às dinâmicas sul-americanas e derivado desses gerais, é que há questionamentos de que a ação do CEED verdadeiramente excederia o próprio âmbito de competência proposto pelo CDS: a defesa. Conforme o artigo 2º de seu Estatuto, o Centro inclui temáticas de segurança em pauta com as da defesa, ao buscar “contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS [...] en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS”. Assim, a “definición e identificación de los intereses regionales” excede a geração de conhecimento proposta em Guayaquil, para passar a constituir uma tarefa de assessoramento em “decisões políticas fundamentais que trazem a essência da missão da UNASUL”, salienta Ugarte (2013, p.34, tradução nossa).

A “essência da missão da UNASUL” enquadrada acima por Ugarte parece-nos de importante significância porque, como colocado no marco teórico, na transição da primeira fase de uma comunidade de segurança para a segunda é esperado que os Estados de um determinado agrupamento regional reconheçam que possuam interesses convergentes e que requeiram ação coletiva para que sejam concluídos com, pelo menos, alguma modesta coordenação regional (DEUTSCH, 1969). Com isso, tais países desenvolvem enlances de segurança mais próximos para aprofundar ligações institucionais e transnacionais que os vinculem a atingir tal *status* coordenativo. Isso porque, como afirma Wendt (1992, 2005): interesses são moldados por crenças que definem necessidades e o valor de superá-las. Somado a esse conjunto que necessidades não superadas resultariam em mais insegurança e dilema securitizadores (MEDEIROS FILHO, 2010).

Sendo nesse sentido que interpretamos Deutsch (1978), embasando nossa concepção recorrente, que preservar a paz significa controlar e organizar o poder e, com isso, ter a capacidade de influir na alocação de vários valores e a busca de determinados fins. Lembrando que poder é tido por Deutsch como o controle das expectativas coordenadas de sanções significativamente prováveis, isto é: de mudanças substanciais

na alocação de valores marcantes. Com isso, não vemos esse excesso do CEED como um problema, mas como uma anomalia sintomática e esperada do debate de segurança sob uma perspectiva sul-americana, porque muitos países do subcontinente vão além do espectro clássico da Segurança Nacional, adjetivando-a ainda com Ampliada e Integral, complementando com partículas menores a visão dos modelos originais. Isso se dá quando há o incremento aos elementos clássicos de segurança do território de tópicos Humana e Cidadã em suas políticas de Defesa Nacional (BOOTH, 2007).

Nesse sentido, entendemos, assim como Roland Paris (2001), que essas formações conceituais não são novos paradigmas de Segurança Internacional, mas são adjuntos especificadores dos conceitos tradicionais, dado que persistem os riscos geopolíticos ao lado dos riscos sociais, como já tratado no Capítulo 1. Assim, de acordo com uma definição alcançada internacionalmente por meio do PNUD (1994, p.23, grifos nossos), adotamos que Segurança Humana é:

In the final analysis, human security is a child who did not die, a disease that did not spread, a job that was not cut, an ethnic tension that did not explode in violence, a dissident who was not silenced. **Human security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity.**

A isso somamos que um dos conceitos mais recentes de Segurança Nacional inclui a mensuração da capacidade de uma nação para superar ameaças multidimensionais para o **bem-estar cotidiano aparente de seu povo** e de sua sobrevivência como Estado-nação em um determinado momento, equilibrando todos os instrumentos de política de Estado por meio da governança nacional (PALERI, 2008). Nisso, vê-se que é possível esse conceito tradicional da Segurança Nacional do Estado ser adjetivado com Humana – formando a Segurança Ampliada, segundo nomenclatura do CEED (2012) – dada a conexão com o elemento humano como parte da configuração do Estado-nação.

A partir disso, podemos traduzir que Segurança Integral vem da soma da Segurança Nacional com a Humana e Cidadã partindo da definição do PNUD Brasil (s/d, grifos nossos), o qual distingue que:

O conceito de Convivência e **Segurança Cidadã aborda a promoção da segurança a partir de fatores sociais, culturais, econômicos, institucionais, familiares, pessoais e globais.** [...] Considerando essa causalidade múltipla da violência e da criminalidade urbana, a estratégia para promover a Convivência e a **Segurança Cidadã deve ser integral. Deve incorporar ações em diversas áreas temáticas relacionadas aos fatores de risco da violência e aos ambientes onde a violência pode ser gerada.**

Nesse sentido, se pensarmos que os conceitos das Relações Internacionais são heurísticos, como propõe Deutsch (1973), e que as definições de segurança e defesa ainda permanecem mutáveis (BALDWIN, 1997), uma distinção menos demarcada de segurança e defesa pode fazer sentido, quando se avalia a América do Sul como tendo superposição entre os riscos sociais e geopolíticos. Isso se nos apresenta quando pensamos nos riscos sociais, os quais demandam um ferramental mais multidimensional dentro de um *think tank* e não estão presos às clivagens clássicas entre segurança e defesa – como traz o CEED. O que também faz sentido quando voltamos ao nosso marco teórico, falando sobre a interligação entre segurança como prática (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998) ou percepção (SAINT-PIERRE, 2007).

Assim, como Roland Paris questiona, ao debater Segurança Humana em 2001 (p.90, tradução nossa), “a noção de segurança humana do PNUD é a mais citada e a mais normativa formulação do termo”, fazendo com que países que adotem o termo “customizem o conceito de acordo com seu próprio interesse”. Com isso, a Segurança Humana com elementos da Cidadã, para alguns países da América do Sul, como Equador, onde ficam sediados o secretariado UNASUL e seu CDS, é entendida como Segurança Integral (CEED, 2012). Isso se conceitua domesticamente naquele país, por exemplo, conforme a Declaração de Quito de 2013 como:

CONSIDERAMOS COMO HECHO RELEVANTE la época de profundos cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos. La existencia de fuentes de violencia e inseguridad y las prácticas ilícitas aún presentes en la sociedad contemporánea. Los nuevos escenarios del Delito Transnacional Organizado en la región. El sistema penal, las competencias y recursos de las distintas entidades de seguridad, de gestores locales de seguridad ciudadana y del sistema penitenciario y de rehabilitación social.

DEFINIMOS como una necesidad imperiosa la oportunidad de establecer vínculos de cooperación internacional entre las naciones y organizaciones vinculadas, a fin de suscribir acuerdos orientados al mejoramiento de los sistemas de seguridad y la profundización de alianzas estratégicas para la transferencia de conocimientos, tecnologías, productos y servicios, que contribuyan al mejoramiento sustancial de la seguridad ciudadana en todos sus niveles.

Justifica-se, assim, parte da razão de discutir-se segurança em um centro de estudos de defesa. Suplementarmente a essa razão tem-se o diálogo segurança percepção-prática. Nesse sentido, visualizamos elementos que podem impactar e ter seu conhecimento extraído para as conclusões acerca do CEED. Vemos que hipóteses sobre

o desenho do desenvolvimento desse Centro estar focado nesses tópicos acima podem estar relacionadas parcialmente também ao papel que a Argentina vem cumprindo nele.

Nesse sentido, o CEED considerou em seu *Informe de Avance a diciembre 2012 Sobre Conceptos e Institucionalidad de Seguridad y Defensa, Amenazas, Factores de Riesgo y Desafíos del Consejo de Defensa Suramericano* que Segurança, *latu sensu*, é um conceito abrangente que se refere à condição ou situação de paz, o desenvolvimento socioeconômico, a estabilidade institucional e ausência de ameaças para as sociedades e Estados. Sendo que isso não é homogêneo para todos os países na resposta a suas peculiaridades nacionais.

Entre os países-membros do CEED-CDS várias definições de segurança são apresentadas; no entanto, coincidentemente, o conceito de segurança obrigatoriamente cobre a segurança externa dos Estados, correspondente ao campo de defesa nacional; e geralmente abrange o de segurança interna, campo de segurança pública, que tem nomes diferentes, dependendo das estruturas institucionais dos países, como: Segurança Interior, Argentina e Paraguai; Segurança Integral, Bolívia, Equador e Venezuela; Segurança Ampliada, Chile; Segurança Democrática, Colômbia; e Segurança Nacional, Brasil, Peru e Uruguai.

Contudo, para evitar maiores adjetivações, embasados na avaliação do que cada país sul-americano entende por Segurança e Defesa, nós adaptamos diversas informações na Figura 10, abaixo, limitando-nos a três conceitos mais gerais: Segurança Nacional – abrangendo Nacional e Interior; Segurança Ampliada – referente apenas aos Estados que complementam com alguns elementos de segurança humana; e Segurança Integral – que concerne aos países que contêm elementos da Cidadã, Democrática e Integral.

**Figura 10. Ilustração dos conceitos de defesa e segurança dos Estados sul-americanos e do CEED**

País	Nomenclatura CEED	O que é Defesa?	O que é Segurança?
CEED/UNASUL	Nacional	<p>La Defensa constituye una función esencial del Estado vinculada con la protección y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones; en tal virtud, <b>abarca los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto entorno estratégico de la política exterior de los Estados</b> y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del Estado, <b>en función a riesgos o amenazas relativos a su misma integridad y existencia independiente y soberana.</b></p> <p>(CEED, 2011)</p>	<p>Es significativa la coincidencia de los gobiernos en un cambio del eje de las preocupaciones en materia de seguridad y, particularmente de defensa, en torno a una <b>visión cooperativa, basada en la confianza y la concurrencia de intereses</b>, para un levantamiento de escenarios estratégicos no fundamentado en hipótesis de conflictos bélicos y situaciones de confrontación entre estados, sino en <b>la perspectiva de lo que podría denominarse como una comunidad de seguridad sudamericana.</b></p> <p>(CEED, 2011)</p>
Argentina	Nacional (Interior)	<p>La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el <b>empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo.</b> Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. (Ley de defensa nacional, N° 23.554 - 05/05/1988, Art. 2).</p>	<p>Se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual <b>se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y, la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal</b> que establece la Constitución Nacional. (Ley de seguridad interior, N° 24.059 - 17/01/1992, Art. 2).</p>
Bolivia	Integral	<p>La defensa se conceptualiza como el conjunto de <b>medidas que el Estado utiliza para hacer frente a toda agresión interna o externa</b>, a fin de alcanzar adecuadas condiciones de seguridad, con la <b>convicción de que ella abarca todas las actividades del país</b> y, por lo tanto, <b>no es tarea y responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas, sino de todas las organizaciones y personas naturales y jurídicas.</b> (Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010).</p>	<p>Seguridad Integral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Es una condición política, económica, cultural, social, ambiental y militar.</b></li> <li>- Se manifiesta como un proceso continuo y perdurable.</li> <li>- Tiene dinámica propia.</li> <li>- Nace con la organización del Estado.</li> <li>- Se relaciona estrechamente con las categorías de soberanía e independencia de los Estados.</li> <li>- Tiene un carácter fundamentado en los objetivos del Estado así como de sus intereses.</li> </ul>

			<p>- <b>Se privilegia como concepto relacionado con la conservación y supervivencia de los Estados.</b></p> <p>- Es condición fundamental del desarrollo.</p> <p>(Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010).</p> <p>La <b>seguridad ciudadana es un bien común esencial de prioridad nacional para el desarrollo del libre ejercicio de los derechos y garantías individuales y colectivas, de todos los estantes y habitantes del territorio</b> y una condición fundamental para la convivencia pacífica y el desarrollo de la sociedad boliviana. (Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”, N° 264 – 01/08/2012, Art. 3).</p>
Brasil	Nacional (com elementos indirectos de Ampliada)	<p>Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais <b>contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.</b></p> <p>(Política Nacional de Defesa, 2012)</p>	<p><b>Preservar a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa:</b> a defesa civil, a <b>segurança pública</b> e as políticas econômica, social, educacional, científico tecnológica, ambiental, de saúde, industrial. <b>Enfim, várias ações, muitas das quais não implicam qualquer envolvimento das Forças Armadas.</b> [...] A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas. <b>Por sua vez, defesa é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado.</b></p> <p><b>Para efeito da Política Nacional de Defesa, [...] segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais.</b></p> <p>(Política Nacional de Defesa, 2012)</p>
Chile	Ampliada	<p><b>La defensa nacional es el conjunto de medios materiales, humanos y morales</b> que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, <b>principalmente su soberanía e integridad territorial.</b> Su propósito es alcanzar una <b>condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores.</b> Es una función intransferible del Estado. <b>Contribuye a la seguridad del país por medio del empleo legítimo de la fuerza, la</b></p>	<p>La seguridad consiste en una condición que se desea establecer <b>para que se realicen los fines del Estado y de la Nación, particularmente los del desarrollo social y económico.</b> (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010)</p>

		<b>disuasión y la cooperación internacional.</b> (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010).	
Colômbia	Integral	<p><b>La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP</b> enfrenta los retos de seguridad que amenazan a Colombia al comienzo de la segunda década del siglo XXI. Para el Gobierno Nacional, <b>consolidar la paz significa garantizar la prevalencia del Estado de Derecho, la seguridad, la observancia plena de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia en todo el territorio nacional.</b> Esta política ha definido una serie de objetivos y estrategias, enfocados al logro de un propósito superior. Define igualmente pilares, que le dan vida y sustentan el desarrollo de la política.</p> <p>La PISDP ha definido seis objetivos estratégicos, con los cuales se pretende neutralizar cualquier <b>amenaza proveniente de cuatro factores principales de riesgo: los grupos armados al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales.</b></p> <p>Se establecen como objetivos estratégicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.</li> <li>2. <b>Desarticular los grupos al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación.</b></li> <li>3. <b>Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana.</b></li> <li>4. <b>Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable.</b></li> <li>5. Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes.</li> <li>6. Fortalecer la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional.</li> </ol> <p>(Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2011).</p>	
Equador	Integral	<p>La Defensa es un deber irrenunciable y permanente del Estado. <b>Es un componente de la seguridad integral y garantiza la soberanía e integridad territorial.</b> Preserva los derechos, garantías y libertades de los ciudadanos y ciudadanas y tiene participación activa en la integración regional. Es un bien público. <b>Exige un grado de cultura de seguridad y defensa en todos los niveles de la sociedad, e implica su conducción democrática desde una visión integral de la seguridad, desarrollo y construcción de la paz interna, regional y global, en condiciones de defensa de la soberanía y en busca de la solución pacífica para actuales y eventuales controversias interestatales.</b> De modo paralelo, el mantenimiento de <b>la paz interna exige tener en cuenta las amenazas multidimensionales y la delincuencia trasnacional organizada.</b> De otro lado, la conducción democrática de la defensa demanda el desarrollo y el mantenimiento de apropiadas relaciones civiles – político – militares que den cuenta de la prevalencia del poder político sobre el estamento militar, como un factor significativo en la profundización del sistema democrático.</p> <p>(Agenda Política de la Defensa Nacional, 2011).</p>	<p><b>La seguridad con enfoque integral es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos</b> y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, <b>la prevención, protección y respuesta ante riesgos y amenazas.</b></p> <p>(Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011).</p> <p><b>La seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción.</b> Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del Estado.</p> <p>(Ley de seguridad pública y del Estado, N° 35 - 28/09/2009, Art. 4)</p>

Guiana	Nacional	The State's defence and security policy shall be to <b>defend national independence, preserve the country's sovereignty and integrity, and guarantee the normal functioning of institutions and the security of citizens against any armed aggression.</b>  (Guyana National Constitution, 1980, Title 6A, Article 197A)	
Paraguay	Nacional  (Interior)	La defensa nacional es el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados <b>exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República</b> , o el ordenamiento constitucional democrático vigente. (Ley de defensa nacional y de seguridad interna, N° 1.337 - 14/04/1999, Art. 2).	<b>Se entenderá por seguridad interna la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes</b> , en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional. (Ley de defensa nacional y de seguridad interna, N° 1.337 - 14/04/1999, Art. 37).
Peru	Nacional	El sistema de seguridad y defensa nacional es el conjunto interrelacionado de elementos del Estado cuyas funciones están orientadas a <b>garantizar seguridad nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la defensa nacional.</b> (Ley del sistema de seguridad y defensa nacional, N° 28.478 - 27/03/2005, Art. 3)	
		La defensa nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente; se desarrolla <b>en los ámbitos externo e interno.</b> (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005).	La seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizada <b>su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.</b> (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005).
Uruguay	Nacional  (com elementos indirectos de Ampliada)	La defensa nacional comprende el conjunto de <b>actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia del país, a conservar la integridad del territorio</b> y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población. La defensa nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado.  (Ley marco de defensa nacional, N° 18.650 - 08/03/2010, Arts. 1 y 2).	<b>La Seguridad es la situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional.</b> Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, <b>abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía e independencia del Estado.</b>  (Bases para una Política de Defensa Nacional, 1999).
Suriname	Nacional	<b>The National Army shall have as its task the defence of the sovereignty and the territorial integrity of Suriname against foreign, military, armed aggression.</b>  (National Constitution, 1987, Article 117)	Única menção encontrada de algum conceito é: The [National] Security Council shall protect the <b>sovereignty and the domestic security of the Republic of Suriname</b> and is endowed with special powers in respect of the external and domestic security of the Republic of Suriname.  (National Constitution, 1987, Article 117)
Venezuela	Integral	Defensa integral: <b>Es el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad,</b>	Seguridad de la Nación: está fundamentada en el <b>desarrollo integral</b> , y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y

		<p><b>que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación.</b></p> <p>(Ley orgánica de seguridad de la Nación, GO N° 37.594 - 18/12/2002, Art. 3).</p>	<p><b>ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos.</b></p> <p>(Ley orgánica de seguridad de la Nación, GO N° 37.594 - 18/12/2002, Art. 2).</p>
--	--	---	--

Fontes: (RESDAL, 2012, p.44-50, adaptado; MD, 2012, s/p; CEED, 2011, 2012; SURINAME, 1987; GUIANA, 1980).

Assim, quando vemos elementos societais usados juntos à Defesa, pensamos na proposta de Saint-Pierre (2007), quem afirma que segurança, em um sentido objetivo, ao medir a ausência de ameaças para obter valores de segurança e, em uma visão subjetiva, aufere a ausência de temor que tais valores sejam atacados. Em nosso caso, a percepção sobre as expectativas seguras de mudança pacífica. Somado ao fato de que instituições, como a UNASUL e seu CEED, são amálgamas (COX, 1981) de autointeresses convergentes (KOWERT, LEGRO, 1996) elas reproduzem do evento do ponto crítico que levou agentes autointeressados a relacionar-se (DEUTSCH, 1969; FERNANDES, 2002) por meio de compartilhamento de identidades, valores e significados que podem gerar significados comuns ao debater a realidade social e uma interpretação comum de certas normas.

Segundo o marco teórico é isso que singulariza uma comunidade de segurança: expectativas confiáveis de mudança pacífica. Ou seja, a inexistência da expectativa ou de preparação para a violência organizada como meio de solução de disputas interestatais, na certeza de que o curso das relações políticas entre unidades políticas será pacífico. Portanto, o exercício que mostramos acima é que o CEED contribue, em nossa estimativa, como indicador positivo mediano de processos e estruturas da variável da segunda fase de uma comunidade de segurança.

Um efeito complementar a esse, é que esse tipo de exercício faz parte do direcionamento da ascensão da comunidade de segurança à maturidade, compondo os elementos da fase 3 de condições necessárias às expectativas de mudança pacífica: confiança mútua e identidade coletiva. Salientamos que encontramos esses elementos de

maneira fraca na construção do CEED até o momento. Contudo, quando se pensa no Centro como parte de um processo anterior a ele, pode-se eleger pesquisas futuras que possam avaliar se o Centro, como um *think tank* da UNASUL foi capaz de avançar da nascente para ascensão.

Sob esse contexto, percebemos alinhamento com a expertise das respostas de nossa enquete. 67% das respostas, incluindo todas dos militares que responderam, que eles avaliam que *think tanks* em segurança e de defesa, como o CEED, contribuem de forma moderada para aprendizagem social e para desenvolver confiança mútua entre os países da América do Sul. Desses, 17% responderam que o CEED contribui pouco para essa dinâmica.

Uma das razões para essa estimativa como moderada e fraca é a expectativa de que o CEED atenda a elementos da terceira fase. Isso ocorre quando se volta à discussão sobre a inclusão de segurança num fórum de defesa antes da avaliação da Figura 10 com os demais elementos dessa seção. Levantando-se que à época da iniciativa do CEED, em 2009, a Argentina registrava sua mais alta participação nos Planos de Ação do CDS, com 24,5% das responsabilidades e das corresponsabilidades e o Brasil com 21% e a Venezuela 16%; e somado ao fato que o primeiro diretor-geral foi Alfredo Forti, diplomata e antigo vice-ministro de defesa argentino e a sede do Centro é em Buenos Aires<sup>25</sup>, algumas implicações poderiam ser possíveis às dinâmicas regionais, dado foco argentino nesse processo sul-americano.

Uma delas é a de que o Centro de Estudos Estratégicos poderia também ser interpretado como mais do que um simples mecanismo comunitário de concertação política, podendo ser classificado, sob algumas visões com que concordamos (VITELLI, 2010; SANAHUJA, ESCANÉZ, 2014), como um meio de reequilíbrio do *soft power* argentino com o brasileiro, após a Casa Rosada ter cedido em sua ação pendular, em 2008, ao Planalto. Ficando Buenos Aires, portanto, com maior influência direta sobre definições e configurações do pensamento estratégico regional.

---

<sup>25</sup> A própria ONU reconhece a influência que exerce o país onde uma organização internacional tem sua sede ou a base de um escritório/órgão, como o CEED: *Intergovernmental organizations may be considered as collective enterprises of their member States. Their constituent treaties define precisely the influence each member is to have on the operations of the organizations, and how that influence is to be exercised — generally through collective organs. If individual members could then exert additional influence on those organizations, largely through the fortuitous circumstance of where their headquarters, or other offices or officials or assets, happen to be located this could drastically change the constitutionally agreed sharing of power within the organizations* (UNITED NATIONS. *Juridical Yearbook*, 1980. Chapter VIII. Decisions of national tribunals, Broadbent et al. vs. Organization of American States, p.229, grifos nossos).

Quando se analisa outras razões possíveis de os debates de segurança excederem o mandato do CDS, como mostrado acima, poderíamos, no espectro percepção-prática, ligá-las com o maior controle civil da Defesa argentina e a questão das Malvinas também excederem a defesa e superporem-se ao espectro de segurança como prática, por ainda estarem securitizadas na Lei de Defesa Nacional de 1988. Contudo, a Argentina, embora esteja pautada no conceito tradicional da Segurança Nacional sem as vertentes Ampliada e Integral de forma indireta ou direta, aparenta buscar não perceber esse fato como apenas ameaça tradicional, mas como um imbróglgio a ser resolvido no espectro político (LA NACIÓN, 22/01/16; BBC UK, 17/02/16). Sofrendo, em nossa estimativa, um movimento constante de securitização e dessecuritização discursiva que justificaria o CEED poder ser amplo o suficiente para discuti-lo.

Somados esses dois grandes expostos, em um contexto de falta de acordo hemisférico, e com a finalidade de superar práticas normalmente bilaterais que se reproduzem no campo da segurança e defesa, considerou-se que o âmbito regional poderia dar atenção à importância desses temas à América do Sul, salienta a venezuelana Francine Jácome (2008).

Nesse sentido, dois grandes exercícios rementem à separação sugerida por Saint-Pierre e Palacios (2014) das dinâmicas sul-americanas pós-CEED. Assim, temos que os Seminários sobre a Modernização das Forças Armadas da região representaram, ao mesmo tempo em que a proposta do CEED era formalizada e autorizada, um momento de forte interação de funcionários de governo, de Estado e acadêmicos para debater a condição da defesa sul-americana e o avanço nas medidas de confiança. Esses objetivos específicos dos seminários também estavam inscritos no Plano de Ação de 2009–2010, que criou também diferentes Grupos de Trabalho encarregados de realizar tais objetivos. Por exemplo, a criação de um grupo de trabalho entre Chile-Peru no tema de gastos em Defesa sensibilizou os membros para a necessidade de interação e de comunicação entre atores cujas tensões militares históricas por limites territoriais demandassem a necessidade de fomento por efeitos políticos benéficos para a transparência entre as partes.

O que nos leva a resgatar parte do nosso marco teórico, que enfatiza que, por integração, pode-se entender uma interação comunicativa (DEUTSCH, 1974) pautada na construção de confiança mútua (WARWICK, 1973), importante na América do Sul pelos paradigmas de que a cooperação com Estados de mesma constituição social e histórica não é profícua (SIMÕES, 2011), ou devido ao receio do subimperialismo e hegemonia

brasileiros, já tratados. Além do mais, ao adotar-se que aprendizado não é só transferência de conhecimento, demandando sua sustentabilidade por estruturas reprodutivas (WARWICK, 1973), a interação comunicativa faz-se mais necessária para que ele autorreforce-se (DEUTSCH, 1974). E isso é demonstrado, novamente, quando analisamos a série histórica dos Planos de Ação do CDS de 2009 a 2016.

Retomando os seminários de modernização dos ministérios de Defesa, os relatórios produzidos no primeiro seminário, já sintetizados e avaliados pelo CEED, em 2009, ressaltam duas características geradoras de processos e estruturas de construção de confiança são adotadas na UNASUL: i) a promoção dos livros brancos de defesa dos Estados-membros; e ii) a escolha do sistema de divulgação em gastos de defesa como ferramenta principal de transparência. Contudo, no tocante ao primeiro ponto, Saint-Pierre e Palacios (2014) avaliam alguns dos limites ao processo que a América do Sul pode encontrar.

Eles salientam, entre outros, o arrasto do Brasil em lançar o seu Livro Branco de Defesa, sendo que essa letargia foi percebida com desconfiança pela vizinhança sul-americana e também que ela afetou negativamente a consolidação de medidas de confiança regionais. Algumas das causas apontadas por eles para explicar o porquê de o Brasil demonstrar atrasos importantes, mesmo sendo o grande incentivador do CDS, são: i) o desinteresse do Brasil em esclarecer aos seus vizinhos suas intenções e a sua capacidade militar; ii) os sentimentos de autonomia e disputa entre as três armas brasileiras que emperravam uma visão estratégica geral, como as resistências para a criação de um Estado-Maior Conjunto das Forças; iii) a baixa prioridade outorgada nas questões de segurança e defesa pelos agentes políticos brasileiros; e iv) um insatisfatório índice de controle e participação civil na condução das políticas de defesa brasileiras e mesmo entre os quadros funcionais do Ministério da Defesa.

Quanto à divulgação multilateral dos gastos, ainda se somando o Brasil nessa cesta, muitas das dificuldades para sua realização advêm, parcialmente, das forças disseminadas na história sul-americana da “cultura do segredo” protegendo os “interesses nacionais”, segundo Saint-Pierre e Palacios (2014, p.31). Assim, mesmo depois da elaboração final de uma metodologia comum, derivada da vontade política civil dos agentes políticos sul-americanos para superar as dificuldades técnicas e iniciar a divulgação dessas informações, concordamos com esses dois autores que ainda são recorrentes e agudos os problemas de comunicação do CDS e no Centro de Estudos, dificultando até mesmo realização de pesquisas acadêmicas sobre o tema, no CEED.

Por exemplo, a dificuldade de encontrarmos as informações que trabalhamos aqui de forma primária é decorrente de uma falta de existência de um repositório completo ligado a uma base de dados documentando reuniões, andamento de planos de ação e de seminários – situações as quais embora tornem públicos resultados políticos, não tornam públicos ou de fácil acesso seus materiais.

Assim, a própria UNASUL coloca que, embasando nosso argumento em concordância com os dois acadêmicos citados há pouco:

Se consideran como razones posibles para la escasa transparencia en el sector : a) ausencia de diseño de fuerza; b) debilidad parlamentaria en materia de Defensa; c) dominio ejecutivo militar del proceso de asignación; d) cultura del secreto; e) bajo grado de control social; f) intento de negar o retrasar reformas; g) falta de adhesión de los planes de Defensa a los planes nacionales; h) deseo de proteger intereses corporativos; i) deseo de proteger intereses particulares; j) limitaciones técnicas (CEED, 2009, p.134).

Visualizando isso, o CDS buscou no Centro de Estudos outras medidas que pudessem fazer avançar a confiança entre os países por meio do debate de referências regionais sobre segurança e defesa. O já citado informe preliminar sobre os termos de referência para segurança e defesa na região sul-americana foi uma demanda feita pela instância executiva e ministerial do Conselho, demandando ao Centro a realização de estudos a fim de criar termos de referência conceituais para analisar as ameaças à região ligadas à esfera geopolítica, de hipóteses de conflito, e da esfera societal, de crime organizado e transnacional e sobre novas ameaças.

Em cumprimento às demandas do CDS, o Centro incluiu em seus planos de trabalho a elaboração desses estudos que consolidam informação oficial acerca das principais definições em matéria de política e doutrina de cada um dos Estados-membros em assuntos de segurança, defesa, riscos, ameaças e mecanismos de cooperação que permitissem analisar as distintas concepções e aspectos comuns antes que o Centro pudesse fazer recomendações em nome da UNASUL.

Após recolher esse repositório regional de conceitos, o CEED desenvolveu a própria contextualização regional e recomendações sobre os termos de referência que ele encontrou e harmonizou. Contudo, salientamos que tal esforço careceu, em nossa avaliação, de maiores divulgações em forma de análises e estimativas em forma de publicações abertas ao público em geral, o que poderia ter chamado ainda mais a atenção ao tema.

De maneira forma geral, o Centro de Estudos é acentuadamente otimista em sua avaliação sobre os conceitos regionais ao afirmar que os governos sul-americanos tinham explicitado seu interesse em uma perspectiva estratégica regional, reconhecendo a necessidade de avançar em direção a definições comuns e ações cooperativas e complementares no âmbito da segurança e da defesa. Chegando a afirmar que as relações sul-americanas desenvolvem-se em torno de uma visão cooperativa, baseada na confiança e convergência de interesses, os quais não são fundamentados em hipóteses de conflitos bélicos e confrontações entre Estados vizinhos, mas sob a perspectiva conjuntural que se pode chamar de comunidade de segurança.

Es significativa la coincidencia de los gobiernos en un cambio del eje de las preocupaciones en materia de seguridad y, particularmente de defensa, en torno a una **visión cooperativa, basada en la confianza y la concurrencia de intereses**, para un levantamiento de escenarios estratégicos no fundamentado en hipótesis de conflictos bélicos y situaciones de confrontación entre estados, sino en **la perspectiva de lo que podría denominarse como una comunidad de seguridad sudamericana** (CEED, 2011, p. 3, grifos nossos).

Uma lição que tiramos disso é a comprovação de um elemento do marco teórico. Como colocamos há pouco neste capítulo, não são os Estados sul-americanos que buscaram explicitamente uma comunidade de segurança em âmbito regional, isso é um processo *per se* e um resultado tácito. O que, em nossa avaliação é uma boa prática, porque foi a UNASUL, via o CDS e seu CEED, que se tornou a interlocutora capaz de inserir esse conceito no debate de forma conceitualmente clara.

Agora, indo à análise do que encontramos na compilação da Figura 10 em paralelo com a discussão em torno dela, buscamos qual o grau em que poderiam aparecer elementos do marco teórico a partir do que as repúblicas sul-americanas entendem por defesa e do que entendem por segurança. Nessa pesquisa, não encontramos a hipótese de conflito com os vizinhos descrita ou inferida em documentos nacionais. Todavia, foram poucas as vezes em que vimos também os indicadores das variáveis da fase madura da Figura 3, do modelo de comunidades de segurança, de forma explícita. Reforçando o argumento de que os Estados realmente buscam tacitamente a construção dessa comunidade política, não a perseguindo em forma de documentos políticos.

Entretanto, novamente visualizamos os elementos da primeira e da segunda fases presentes na figura que enquadra os conceitos sul-americanos de segurança e de defesa. Entendemos que o fato de não encontrarmos hipóteses de conflito entre vizinhos sul-americanos listados nos conceitos demonstra que há uma mudança geral que podem ser vistos como condições precipitantes de uma comunidade de segurança dado que houve mudanças socioeconômicas e de novas interpretações da realidade subcontinental desde os anos 1970-1980, como o Capítulo 2 infere para o eixo Sul-Norte.

Por exemplo, para analisar uma grande hipótese de conflito na América do Sul para além de Brasil-Argentina ou Brasil-Venezuela – esta última já fraca de qualquer maneira – trazemos outros casos que dizem respeito ao Chile, justificando a escolha por este ser um grande investidor em elementos militares na América do Sul, apenas atrás de Brasil e Venezuela (SIPRI, 2015) e dado seu peso socioeconômico e problemas lindeiros anteriores com Argentina, Bolívia e Peru. Isso somado à sua grande participação nos Planos de Ação do CDS, sobretudo no eixo Políticas de Defesa, como exposto há pouco.

No caso particular chileno, as hipóteses de conflito têm sido e são complexas. Isso o levou a conceber políticas que levem em conta as realidades de um ou mais e seus vizinhos ao longo da história. Como mostra a história (MENESES, 1993; HURRELL, 1998), o Chile foi preparado, por muito tempo, para um conflito com um dos seus vizinhos – *hipótesis vecinal 1* ou HV1; com dois – *hipótesis vecinal 2* ou HV2; ou três – *hipótesis vecinal 3* ou HV3. Se, até 1989, o pensamento militar de ter planejar essa realidade de palcos de operação militar era o de preparar-se para a guerra, posteriormente ele tem sido o de buscar o adensamento da rede de acordos e tratados que permitem evitar tais conflitos (MENESES, 1993). Tanto é que na própria definição de defesa do Chile aparece, conforme Figura 10: “La defensa nacional es el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial” e seu propósito é o que “[c]ontribuye a la seguridad del país por medio del empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la **cooperación internacional**” (RESDAL, 2012, p.44-50, grifos nossos).

Nesse sentido, se pegarmos o *worst case scenario* chileno, um HV3, isso forçaria Chile a mobilizar-se tanto para a guerra que Santiago deveria operacionalizar até instrumentos não militares se quisesse frustrar as ações dos outros beligerantes antes que seus objetivos estratégicos fossem alcançados (VERA, 2009). Contudo, os elementos

favoráveis à ocorrência dessa hipótese incorre em condições internacionais hoje impensáveis de ocorrer simultaneamente no subcontinente porque se suporia que

la seguridad de que las grandes potencias y Brasil no reaccionarían, y de que la economía, el poder militar y la unidad interna de los chilenos esté en su nivel mínimo, de que habría un pretexto plausible para iniciar el conflicto y de que los tres aliados estarían en muy buena forma militar y económica para asumir el cometido (MENESES, 1993, p. 395).

Supor que o Brasil não reagiria, hoje, a um palco belicoso entre Chile e Argentina-Peru-Bolívia – a hipótese mais corrente para um HV3 – é impensável dadas as conjunturas institucionais ente Itamaraty e San Martín; Buenos Aires e Santiago após os conflitos em torno de Beagle (HURRELL, 1998); e a criação do MERCOSUL e da UNASUL. Além do fato de para que o HV3 ocorresse a economia e o poder militar e a unidade interna dos chilenos deveria estar em seu mínimo, o que não aconteceu, dado o enorme investimento militar dos anos 2000. Supor que potências internacionais não se mobilizariam também é algo difícil de imaginar-se hoje, visto que houve até grandes acordos de resolução de conflitos na região diretamente incidente nessas três HV, os quais poderiam ser estopins; como o entre Peru e Bolívia, acordado por Haia, em 2014.

O exposto logo acima é derivado, em nossa estimativa, em função das mudanças socioeconômicas na América do Sul, ao desenvolvimento de novas realidades e interpretações sociais, à percepção de que ameaças exteriores não advêm do subcontinente. Isso se soma aos elementos ascendentes condutores de desenvolvimento de estruturas de poder e conhecimento e de processo de transações, organizações e aprendizado social, como os trabalhados até agora com a UNASUL. Isso também poderia ser aplicado, a outras regiões, como o Norte Andino, dadas as mesmas prerrogativas expostas ao Chile, porém em intensidade menor (DEL PEDREGAL, 2009; UGARTE, 2013; SANAHUJA, ESCÁNEZ, 2014).

Nesse sentido, do Norte Andino, observamos que, interessantemente, é nessa região onde os conceitos de segurança e de defesa mais convergem para a superposição de elementos geopolíticos e sociais, dando grande enfoque aos sociais. Assim, percebe-se que dos seis países da região, metade adota Segurança Integral como entendimento por segurança em comparação com o CEED, sendo que são esses três os países mais propensos a conflitos entre si na região: Colômbia, Equador e Venezuela. Mesmo que haja a possibilidade de *spill-over* e acentuação de problemas relativos a por exemplo as FARC em atividades transnacionais como catalisador de atritos ou de

movimentação de população, hipóteses de conflito tradicional entre esses Estados não constam em suas políticas de segurança e defesa, como resumido na Figura 10.

Contudo, vemos que o entendimento de Segurança Integral entre esses três, sobretudo entre Colômbia e Venezuela, pode ser um risco importante, porque esses Estados podem localizar e enquadrar institucionalmente ameaças em elementos sociais. O que não ocorre com tanta facilidade entre os outros Estados do Norte Andino como Peru, Guiana e Suriname. Sobretudo, entre Venezuela e Guiana; os quais mesmo sob forte discurso político de Caracas reivindicando grande parcela do território da Guiana Essequiba, não apresentam em suas políticas de defesa e de segurança a mesma construção que a Argentina faz sobre as Malvinas, por exemplo. Interpretamos tais fatos como condutores ao entendimento de que, no sentido geopolítico, essa região da América do Sul também estaria rumo a sair de uma condição de limiar de violência ou de coexistência fria e correta para momentos mais integrados pelo que pode proporcionar a eles os fóruns da UNASUL.

Outro avanço final que consideramos importante dentro do quadro de construção de uma comunidade de segurança foi a Escola de Defesa Sul-Americana. Embora não faça parte do escopo do CEED, é importante salientar que sua concepção surgiu em maio de 2012, em Quito. Como resultado do mesmo quadro institucional que o CEED, a ESUDE apresenta objetivos, funções e organização definidas. Posteriormente, também foi definido o perfil dos professores e alunos, bem como oferta inicial de âmbito acadêmico. A criação final da Escola ocorreu em 2013.

Embora ainda seja cedo para analisar seus impactos, vemos essa nova intuição como mais um mecanismo regional para promoção do que Warwick coloca como fóruns de aprendizado entre pares políticos – traduzidos em militares, no caso – que ao serem colocados em interlocução passam a “pôr em comum”, a comunicar-se com frequência. Podendo, eventualmente, mudar suas visões acerca do outro. Nesse sentido, realisticamente, a Escola pode contribuir como um reforço do CEED como um *think tank*. Sendo que a Escola de Defesa poderia ir além, na direção dos itens da Fase 3 por promover a interlocução e interação entre atores político-militares dos Estados sul-americanos de maneira pessoal – física – por períodos maiores relativos aos cursos que ela proporciona.

Dessa forma, cruzando com nossa matriz básica de avaliação, trazemos de forma sintética, como estimamos que a UNASUL e seus três órgãos ligados à segurança e defesa vêm contribuindo para a dinamização de uma comunidade política de segurança na

América do Sul. A figura abaixo já começa a desenhar o padrão de nossa hipótese de que a região sul-americana está uma comunidade de segurança em ascensão.

**Figura 11. Tabela de percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul com base no CDS e CEED**

Fases, variáveis e indicadores sintéticos	Intensidade
<b>1ª Fase: Nascente</b>	
5. Condições Precipitantes	
5.1. Mudanças em tecnologia, demografia, economia e ambiente	Forte
5.2. Desenvolvimento de novas interpretações da realidade	Forte
5.3. Ameaças externas	Média/Forte
<b>2ª Fase: Ascendente</b>	
6. Fatores condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva	
6.1. Estrutura: poder e conhecimento	Forte
6.2. Processo: transações, organizações e aprendizado social	Média/Forte
<b>3ª Fase: Madura</b>	
3.a. Condições necessárias às expectativas de mudança pacífica	
3.a.1. Confiança mútua	Fraca/Médio
3.a.2. Identidade coletiva	Fraca
3.b. Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política	Não avaliado
<b>Fase final: expectativas seguras de mudança pacífica consolidadas</b>	
3. Resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso ao uso da força em larga escala	Não avaliado

### **3.1.4. A dimensão regional da insegurança pública como um dos limites a uma comunidade de segurança**

Buscando cruzar nesta subseção leituras da sociologia e da antropologia e uma rápida retomada de Karl Deutsch (et al., 1969), propomos o aprofundamento da justificativa da variável da violência pública. Relembrando que essa foi transcrita no Capítulo 1 em uma variável única por razões de análise como violência letal. Sendo, então, inserida no modelo teórico de uma comunidade de segurança na América do Sul – a Figura 3 desenhada no primeiro capítulo.

Nesse sentido, responderemos, a partir de Barry Buzan e Lene Hansen (2010), i) qual é o objeto referencial da segurança: o Estado, a nação ou o indivíduo; ii) se a segurança deve ser restrita ao domínio militar ou, pelo contrário, incluir outros domínios como o econômico, o societal, o político e o ambiental. Finalmente, enquadrando no modelo principal acrescido de elementos que consideramos relevantes a esse limite específico, expostos nesta seção, respondemos: iii) quais os limites disso, dentro da variável proposta ao desenvolvimento e dinâmicas de uma comunidade de segurança sul-americana.

Tais respostas serão atingidas fazendo-se a estimativa por meio da observação da dimensão local da insegurança pública, seguindo o padrão do *Informe Regional de Desenvolvimento Humano do PNUD 2013-2014: Segurança Cidadã* do problema da insegurança e violência; dos custos da insegurança; o desenvolvimento humano e a Segurança Cidadã; e as capacidades dos Estados, inserindo especificamente aqui as capacidades da UNASUL sobre o tema. No final, fazemos a ponte dessas respostas com a Segurança Humana, Cidadã e Nacional.

Salientamos que, ao falar da condição de insegurança dos Estados sul-americanos, percebemos a necessidade de enfatizar que esse cenário é mais amplo e atinge, embora não homoganeamente, toda a região latino-americana de maneira importante. Tal amplitude conforma a maioria dos documentos de base desta seção, muitos dos quais não tratam de forma desagregada a América do Sul do conceito geográfico de América Latina. Buscamos desincorporar isso na medida em que os documentos possibilitem-nos.

### 3.1.5. Os Estados de insegurança na América do Sul

Karl Deutsch (1974) trabalha, com muita frequência, que segurança para grande parte das pessoas significa segurança da vida, da integridade física de si e de seus entes. Segundo esse autor isso é o significado de paz e de sua manutenção para a população em geral. Contudo, a segurança também pode significar a segurança de propriedade ou a segurança das instituições e a ordem do Estado. Preservar a paz, salienta Deutsch, requer a capacidade de impedir a força ou de vencê-la; e salvaguardar a segurança significa controlar e organizar o poder.

Complementarmente a esse pensamento da Ciência Política de Deutsch, Hannah Arendt (2011), em seu profundo estudo *Sobre a Violência*, traz a temática do poder e do seu emprego e da sua manutenção. Para Arendt, o poder é fator inerente a qualquer

agrupamento humano organizado como uma comunidade política e resulta da capacidade humana para agir em conjunto. Isso requer, por seu turno, o consenso de muitos quanto a um curso de ação. Requer a convivência cidadã (VELÁSQUEZ, 2007; SERRATO, 2007).

Como já colocado no Capítulo 1, dentro do marco das comunidades de segurança, sendo aqui apenas aprofundado, é a desintegração do poder que potencializa o incremento da violência ou a mantém em níveis elevados. Isso porque, quando os comandos, como propõe Arendt – ou as sanções, como coloca Deutsch (1974) –, não são mais generalizadamente acatados por falta de consenso e da opinião pública em geral, o monopólio legítimo do uso da força por parte do Estado perde sua utilidade, porque ele já foi corrompido por outros atores humanos não representantes do contrato social.

Dessa forma, trazemos do Capítulo 1 que conceituamos violência como uma situação de interação em que um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou a mais pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais (WIEVIORKA, 1997).

Nessa ótica, o ex-chanceler brasileiro Celso Lafer, ao prefaciá-la obra de Hannah Arendt, sintetiza, como cientista político, a argumentação dela de que a violência destrói o poder, não o cria. Lafer argumenta que o “que surge do cano de uma arma”, inclusive de uma polícia desacreditada ou ineficaz por não possuir mais o monopólio legítimo do uso da força, “não é poder, mas sua negação, e desse ‘poder de negação’ não brota o seu oposto”, o poder de aglutinação política de uma comunidade (ARENDDT, 2011, p.11).

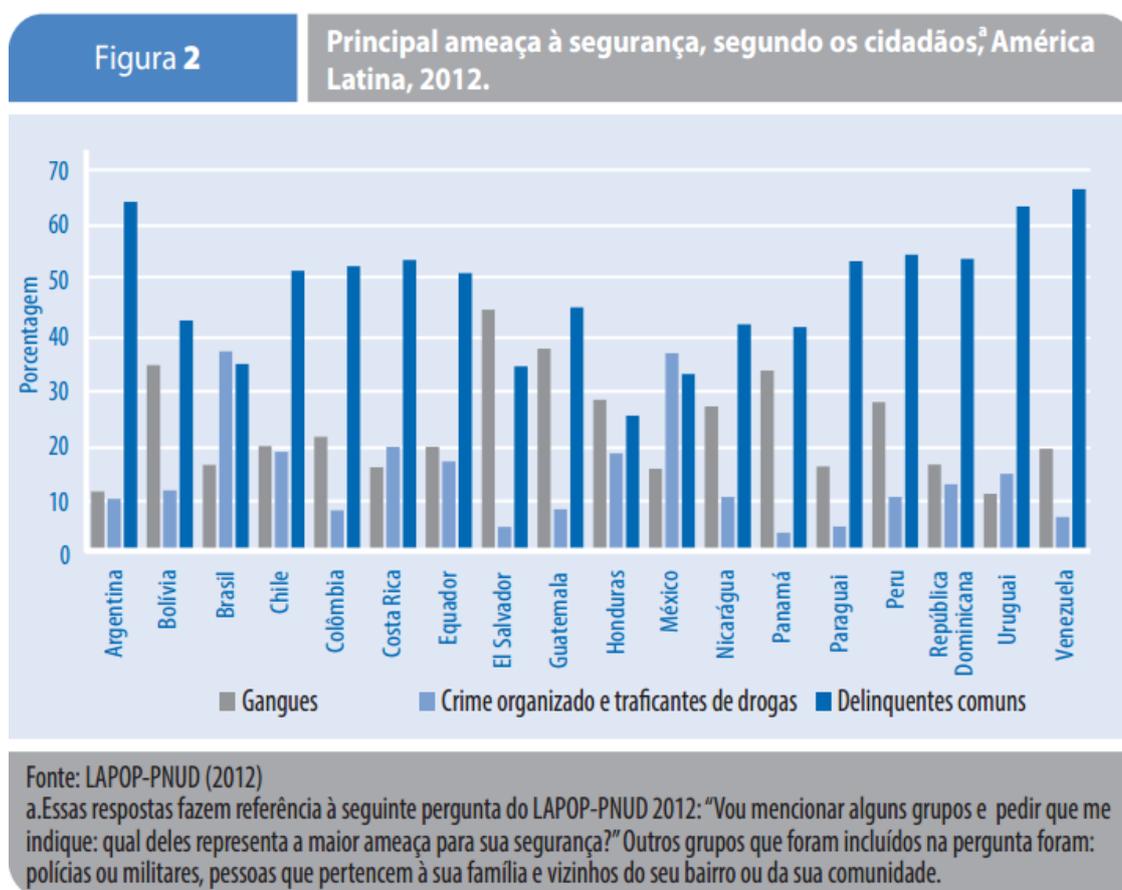
Para ir além dessa hermenêutica, temos a experiência de Daniel Luz, do PNUD Regional América Latina e Caribe. A realidade latino-americana traz que atuais níveis de insegurança e de violência questionam o conceito de Estado: “como aquele ator com capacidade de exercer a soberania sobre população, território e recursos”. Dessa forma não temos aqui apenas a filosofia europeia tratando de Estados-nacionais, mas a experiência latino-americana de trabalho e conceptualização de uma abordagem que responda às nossas necessidades para além da base tradicional: a Segurança Cidadã, como foi colocada no Capítulo 2. Próximo à síntese de Lafer, Luz conclui que “Estado se constrói com Estado, não com redução de direitos ou suspensão de garantias constitucionais”. Essa parte final é importante mais à frente quando falarmos dos quotidianos sul-americanos.

Isso coaduna com uma perspectiva de Karl Deutsch (1981), que trabalha a questão das transações em um sistema, aqui concebido no marco teórico como uma comunidade política (DEUTSCH, 1974). Em tal contexto sistêmico/comunitário, uma comunidade política é mantida íntegra a partir de suas transações internas, as quais geram a interdependência entre as pessoas de um mesmo espaço geográfico constituinte de uma comunidade política.

Para esse autor, a principal classe de transações para manter um sistema interdependente é o movimento de pessoas, o que nas teorias das Relações Internacionais faz sentido quando se pensa nos múltiplos canais de comunicação entre sociedades com atores não estatais que transitam entre elas, proporcionando novas concepções do outro (WARWICK, 1973) e temas de agendas (KEOHANE, NYE, 1997). Tanto é que quando focamos nas integrações de Brasil-Argentina e Brasil-Venezuela, a questão de pontes binacionais e estradas internacionais que permitissem pessoas atravessarem as fronteiras e transitassem entre os Estados proporcionou adensamento da interação social e novos temas de debate, sendo crucial para o avanço no espectro em direção à interdependência e, por conseguinte, à integração.

Sob esse contexto, somado ao que afirmamos no Capítulo 1 que avaliaríamos o grau de ameaça, riscos e vulnerabilidade que tais elementos representam no subcontinente sul-americano nos capítulos seguintes. Dessa forma, agora iniciamos os aprofundamentos dos contornos disso. Cidadãos da nossa região salientam que o crime e a violência são variáveis que limitam suas oportunidades reais e seu direito de manter uma vida livre de temor e de ameaças, restringendo sua liberdade de escolhas, de não sentir medo e de viver com dignidade plena (SANJURJO, 2016; WAISELFISZ, 2015). Reforçando isso, a sondagem do *Latin America Public Opinion Project* do (PNUD, 2014) localizou que 65% da população latino-americana deixa de sair de casa à noite por insegurança; que 13% relata sentir a necessidade de mudar-se de residência por temor de incorporar-se às estatísticas como vítima de delito.

**Figura 12. Percepção de segurança segundo os cidadãos latino-americanos**



Fonte: PNUD, 2014, p.3.

As Nações Unidas (PNUD, 2014), nesse sentido, relembram de forma pouco otimista que 13% de latino-americanos equivalem a 74,8 milhões de pessoas – ou seja, a população somada de Argentina, Peru e Uruguai. Nesse sentido, quando cinco de dez latino-americanos percebem que a segurança em seu país deteriorou-se (SERRATO, 2007) e que 78 milhões de pessoas sentem-se inseguras em suas próprias residências, podemos dizer, com especificidade, que foi a sua segurança pessoal – aquela que o Estado contratualista deveria prover aos cidadãos – o que piorou não a segurança do Estado *per se* (NEWMAN, 2016).

A consequência direta dessa soma de medo com insegurança é o impacto no padrão de comportamento das pessoas: em tal cenário os cidadãos temerosos limitam sua convivência no espaço público – nacional ou transnacional, como em região de fronteiras –, limitam seu deslocamento. Ou seja, isso afeta sua liberdade de movimento, afeta a transação principal que Deutsch (1980) atribui a um sistema em forma de comunidade política, porque a violência geradora de medo feriu o poder do Estado capaz de manter sanções aos que quebram as regras sociais que protegem tais transações.

Sobre esse ponto específico, Daniel Luz reafirma o que mostram os dados regionais (PNUD, 2013). Ele traz que mesmo tendo vivido “a década de ouro da região, em termos de crescimento econômico, de redução de diferenças sociais e estabilidade e desenvolvimento democrático, esses progressos não têm resultado em melhoras na área de segurança cidadã”. Em tal sentido, Luz evidencia, por seu trabalho, o que tratamos teoricamente até agora.

Nesse sentido, mesmo que desejemos ir além dos recorrentes relatórios do Sistema ONU, tomamos anteriormente como base de riscos intrarregionais a análise perceptiva e prospectiva do *Global Risks Perception Survey 2015* e *2016 Global Risks Report*, do Fórum Econômico Mundial; do *2016 Social Progress Impact*; e do *2014 SIPRI Yearbook* refletem o mesmo que o Assessor de Justiça e Segurança Cidadã, Daniel Luz traz acima e o que desejamos inserir nos debates de comunidades de segurança na América do Sul. Concomitantemente, nos relatórios dos *think tanks* fora do Sistema ONU, estimamos que, além dos elementos geopolíticos já tratados nos Capítulos 2 e na parte da UNASUL deste capítulo, são os elementos societais, como profundas instabilidades sociais, que também causam abalos na capacidade governativa nacional. Embora isso ainda não responda se nosso objeto referente é o Estado ou o indivíduo, responde que a segurança pode incluir domínios societais em sua concepção.

Tal desenho inclui as altas taxas de violência, introduzidas no Capítulo 1, sobretudo a letal não bélica. Entendemos que esses riscos podem minar a estabilidade interestatal e a percepção de segurança na América do Sul e que, em tal contexto, esses tópicos podem ser interpretados como problemas a serem resolvidos dentro da possível comunidade de segurança sul-americana de acordo com os preceitos expostos nos capítulos anteriores. Isso porque, por exemplo, eles são discutidos dentro do fórum regional proporcionado pelo CEED – o qual, por concepção, teria sido desenhado apenas para defesa. Nesse sentido estrito, o Centro de Estudos da UNASUL deveria abarcar apenas os elementos geopolíticos, se pensarmos de forma clássica (WALT, 1991; PARIS, 2001), o que foi comprovado há pouco como não sendo a realidade desse órgão da União Sul-Americana.

Tais percepções são efeitos marginais e apenas delineiam o problema principal da insegurança pública na América do Sul: a violência letal. Esse ato irrevogável, por ser capital, é o medo maior sul-americano em relação à insegurança pública (MACHADO, BORGES, MOURA, 2014; UNODC, 2013; WAISELFISZ, 2015). As taxas desse efeito principal poderiam apontar teoricamente que diversos Estados sul-americanos, como

Brasil, Colômbia e Venezuela, viveriam em um estado de conflito social armado grave (SANJURJO, 2016), pois apresentam taxas de violência letal, muito acima de 10 mortos por cada 100.000 habitantes. Isso é ainda mais alarmante quando se foca em assassinatos, que nesses dois países são a segunda causa de mortes não naturais, alcançando em diversas repúblicas sul-americanas taxas superiores a 20 pessoas assassinadas por 100.000 habitantes (WAISELFISZ, 2015; UNODC, 2013), sendo superados apenas por acidentes de trânsito (BANCO MUNDIAL, 2013).

Importante salientar que a Organização Mundial da Saúde – OMS considera que taxas de mortalidade acima de 10 por cada 100.000 habitantes por razões não naturais é um valor de epidemia, ou seja, verdadeiramente consuma-se como um problema não só público, mas como de saúde pública. Nos estudos de Segurança Internacional, como em Barry Buzan (1982), constata-se que mais de 10.000 pessoas mortas em um conjunto conflituoso contínuo por um período de 12 meses, poderia, teoricamente, configurar-se em uma guerra ou conflito armado. Assim a América do Sul estaria, em um extremo puramente teórico, não somente um problema epidêmico, mas como um estado de guerra. Contudo, vê-se que, ao contrário, apenas um Estado sul-americano, a Colômbia apresentaria tal condição conflituosa de forma reconhecida pela comunidade internacional (WAISELFISZ, 2015).

Nesse cenário, o *Latinobarómetro 2002* aponta, segundo Héctor Serrato (2007), que a questão da delinquência e das drogas, somada a da violência pública aparecem em terceiro e quarto lugares nas prioridades de medo dos latino-americanos; perdendo apenas para desemprego e pobreza. Nesse contexto, mesmo que a taxa de homicídios, o indicador aqui usado como parâmetro da violência, tenha estabilizado-se, ou diminuído em alguns poucos casos, como Uruguai e Chile, segue como acima da média mundial para a maioria dos países da região. Isso será aprofundado na última subseção.

Assim, ao tratarmos, retomando o proposto por Saint-Pierre (2007) no Capítulo 1, que em valores subjetivos de segurança, a percepção humana é um elemento indelével dessa valoração. Nesse sentido, Peter Ramsay em *The Insecurity State: Vulnerable Autonomy and the Right to Security in the Criminal Law* argumenta que a proteção da segurança subjetiva – ou seja, a percepção da segurança individual do cidadão – tem sido feita pelo Estado de maneira indireta ao longo da História de forma que “o direito à segurança” é discussão relativamente nova nas Relações Internacionais.

Em tal contexto, compreendemos que se o valor que a OMS atribui à região é o equivalente a de uma epidemia, não nos parece demasiado atribuir aos Estados latino-

americanos o adjetivo “inseguro” dado que, pautando-nos em Hector Saint-Pierre (2007), conceituamos que segurança, em um sentido objetivo, mede a ausência de ameaças para obter valores de segurança e, em uma visão subjetiva, mede a ausência de temor que tais valores sejam atacados. Em nosso caso, a percepção sobre as expectativas seguras de mudança pacífica.

Já que falamos de “valor de epidemia”, localizamos que modelos de regressão na área da Saúde mostram que os efeitos físicos da violência criminal estão correlacionados a transtornos psiquiátricos (RIBEIRO ET AL., 2013). Isso afeta as Relações Internacionais quando se pensa na visão subjetiva da segurança e ela é atacada pelo pânico que a lesão/morte súbita/risco de morte de si ou de uma pessoa próxima causa. Esse efeito está correlacionado a cinco dos onze diagnósticos de transtornos psicológicos sul-americanos (RIBEIRO ET AL., 2013). Nesse sentido, a probabilidade de desenvolver fobia específica e fobias sociais sugere que a violência interpessoal afeta o estado de saúde mental mais do que outros tipos de eventos (RIBEIRO ET AL., 2013).

Assim, reforçamos que a construção discursiva das comunidades de segurança para além de “práticas de segurança”, como trazido no Capítulo 2 nas relações interestatais, pauta-se também em “percepção” sobre as expectativas seguras de mudança pacífica e em “ausência de temor” que tais valores sejam atacados. Estimamos por clareza da tipologia apresentada, com base em nosso marco teórico e nesse estudo que “fobias sociais” e “lesão/morte súbita/risco de morte de si ou de uma pessoa próxima” não são percepções de “expectativas seguras de mudança pacífica” ou de “ausência de temor”.

Daniel Luz ilustra-nos que se tomarmos o indicador de homicídios, a tendência dos últimos 10 anos – regionalmente – é de uma pequena redução dos homicídios – mesmo registrando mais de 100.000 homicídios anuais entre todos os países da América Latina –, mas essa pequena queda não se traduz em percepção cidadã. Nesse cenário, ele diz que, de fato,

“o tema da segurança tem passado nos últimos anos a ser o principal problema da cidadania da região (superando em ordem de prioridade os problemas econômicos, de emprego, etc), segundo os dados do Latinobarômetro. Efetivamente, o que gera a percepção de segurança ou insegurança, são os delitos patrimoniais (roubos e furtos), e com esses indicadores a região tem experimentado um crescimento muito grande. Possivelmente, o motivo desse crescimento são os crimes de ‘desejo de ser igual ao outro’, causados por um crescimento econômico terrivelmente desigual”.

Por isso, enfatizamos desde o Capítulo 1 que a segurança com o adjetivo “público” integra a agenda de uma comunidade política (GIMENEZ, 2015) porque aquela é elemento constitutivo do próprio poder do Estado na medida em que este representa a instituição política que origina e desenvolve a vida cidadã da comunidade política de segurança (CARRERAS, 2012). Nesse sentido, isso justifica os argumentos da Antropologia e da Sociologia, e até da Saúde, que buscamos adentrar brevemente nas Relações Internacionais.

Assim, é o Estado a tradução dos grupos sociais a que nos propomos a analisar (WENDT, 2005) na comunidade política de segurança sul-americana. Perguntamo-nos se os grupos humanos que compõem os Estados, os quais mantêm uma comunidade política regional, não percebem seus Estados em si, em um extremo teórico, como comunidades políticas de segurança, como poderiam perceber sua região, valorativamente, também como uma comunidade política de segurança?

Com isso, dada a problemática sociológica e antropológica, vamos responder à primeira pergunta proposta no início desta subseção: i) nosso objeto referente continua sendo o Estado para fins de avaliação, por mais que o indivíduo seja considerado na fase analítica e aglutinado até o nível estatal para as estimativas parciais e a final. Nesse sentido, retomando a narrativa da dissertação até agora e o conceito de Peter Ramsey, iremos justificar nossa conceptualização que não foi feita no Capítulo 1 por razões de especificidade.

### 3.1.6. Dimensões de crime e cotidiano na América do Sul

Por razões de familiaridade, pela nossa localização no Brasil, iremos usar o caso brasileiro como ponto de partida de exemplo de um Estado de insegurança para tentativa de exportação ao modelo teórico deste trabalho. O antropólogo Gilberto Velho (2014) traz que há uma infinidade de medos: medo de ser morto, torturado, expulso, escravizado, violentado. Dessa forma, não é recomendável tomar os relatórios citados até agora como se a violência sul-americana fosse algo restrito à contemporaneidade. No Brasil, por exemplo, Velho (2014) relata que além da repressão vigente no período colonial, durante o Império houve inúmeros conflitos e episódios de lutas que poderiam colocar à prova a monarquia brasileira como uma comunidade política real nos moldes de Deutsch.

À parte desses conflitos históricos, que hoje poderiam ser classificados sob Barry Buzan (1982) e sob as leituras das Nações Unidas como conflitos civis (UNODC, 2013)

e que estiveram presentes na maioria das nações sul-americanas dos séculos XVII ao XIX, é importante lembrar que a violência no sentido que usamos aqui de segurança pública é tão antiga quanto esses conflitos. Boris Fausto, em *Crime e cotidiano*, de 1984, relata que criminalidade na cidade de São Paulo, por exemplo, já era fator gerador de medo generalizado e insegurança constante, narrando do Segundo Reinado até o final da República Velha. O que Fausto fez foi associar o crime à vida diária do paulistano como matéria para posteriores questionamentos sobre o Brasil. Nisso, ele procurou perceber como emerge o primeiro na trama social cotidiana num período considerado de relativa paz social, em relação às revoluções e revoltas até o século XX.

Nesse livro, Fausto relata como a truculência do poder público em relação a seus cidadãos levou a questão da submissão ao monopólio legítimo do uso da força à questão do medo. Velho (2014), ao tratar disso, narra que em todos os períodos da República, seja no Estado Novo de Getúlio Vargas, seja na breve democracia dos anos 1950 e 1960, no Regime Militar e na redemocratização recente, a forma do emprego da força pelo Estado brasileiro diminuiu o espaço para garantias mínimas de espaço para exercício da convivência cidadã da maior parcela da população. Percebemos que tal narrativa reproduz-se em diversos países sul-americanos, como na Argentina (KESSLER, 2014) e na Colômbia (VELÁSQUEZ, 2007).

Dessa forma, segundo entrevista com Nívio Caixeta do Nascimento, oficial de Estado de Direito do Escritório de ligação das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes no Cone Sul – UNODC, a própria construção do modelo de convivência cidadã em segurança pública na América do Sul tomou contornos que dificultam o ofuscamento do medo dos delitos e mesmo do Estado. Razões que debilitam o debate de como a insegurança pública e o medo atingem os sul-americanos pautam-se em alguns motivos, como o modelo francês de policiamento, focado na proteção do patrimônio público do Estado e na garantia da lei e da ordem, ao contrário do modelo britânico, empregado em alguns países da América Central, descentralizado e comunitarizado, com foco no combate a delitos e não à manutenção da ordem do Estado, fato deslocado às Forças Armadas ou às Guardas Nacionais. Não buscamos aqui estimar ou avaliar esses modelos normativamente ou valorativamente, apenas ilustramos por seus exemplos.

Isso causa um distanciamento dos oficiais encarregados pelo Estado de garantir a segurança dos cidadãos da própria constituição do Estado, segundo o oficial do UNODC, e sendo uma das razões pelas quais há riscos à governança nacional dos países da região, uma vez que acadêmicos questionam mesmo o monopólio da força dos Estados sul-

americanos, chamando-as de “mito” (SANJURJO, 2016, p.3), pela aparente desconexão entre a missão-maior do Estado contratualista frente a seu cidadão: o direito à vida (NEWMAN, 2016). É desse contexto que emerge o conceito de Segurança Cidadã na América do Sul (NASCIMENTO, 2016; VELÁSQUEZ, 2007) citado na seção anterior e aprofundado nas próximas; desenvolvido na América Central, local onde o modelo britânico de policiamento é o empregado (VELÁSQUEZ, 2007).

Nesse contexto reiteramos que os atuais níveis de insegurança e de violência estão questionando o conceito clássico de Estado e que o Estado constrói-se com Estado, não com redução de direitos ou suspensão de garantias constitucionais. Contudo, não é só a convivência cidadã que é uma das causas da violência sul-americana. As condições econômicas e até mesmo as geográficas são variáveis intervenientes nessas manifestações entre governos locais e a segurança dos cidadãos. Nesse sentido, o crescimento urbano desordenado, especialmente nas metrópoles, deu-se de forma pouco ou nada planejada (SANTOS, 2002), fazendo com que milhões de pessoas na América do Sul passassem a viver em situação precária e insegura. De modo bastante acelerado, esse fator afetou primeiro as grandes cidades da região e depois se espalhou de forma generalizada (VELHO, 2014).

A discussão das origens disso não cabe nesta dissertação pelo seu grau de complexidade, o resultado derivado disso, o que nos é importante, é que essa situação gerou uma experiência de medo inédita não somente no Brasil (VELHO, 2014), mas em praticamente todos os países sul-americanos (PNUD, 2014). Partindo às avaliações dos problemas de insegurança e violência na América do Sul, à parte do que já trabalhamos até agora e a violência letal, que terá uma subseção específica, avançamos nos dados de que isso é um problema na região sul-americana e que deve ser estudado nas Relações Internacionais e cabe às avaliações de uma comunidade de segurança.

Nesse sentido, a insegurança tem, entre seus muitos vetores, as drogas. Contudo, um dado interessante que a Organização dos Estados Americanos – OEA (2013) traz é que a violência e o delito são apenas marginalmente ligados ao consumo delas. A OEA afirma que, embora o consumo de entorpecentes seja alto entre aqueles que tenham cometido delitos, não se pode afirmar que a incidência de crime seja alta entre aqueles que consomem drogas.

Por exemplo, todavia os níveis de consumo de entorpecentes ilegais sejam mais altos entre a população carcerária do que entre a população geral, esses níveis podem estar facilitados por outros fatores, como a marginalização e a exclusão enfrentadas pelos

presidiários (PNUD, 2014). O relatório da OEA (2013) alerta, além disso, que outras duas formas como as drogas podem estar vinculadas à violência e ao crime que afetam a região. A primeira tem a ver com o cultivo, a produção e a venda de drogas e a segunda com as consequências inesperadas das estratégias dos Estados de combate às organizações de tráfico de drogas.

Nesse sentido é importante destacar que segundo outro relatório da OEA, o *Relatório sobre Segurança Cidadã 2012*, 83% dos homicídios na América do Sul são cometidos por armas de fogo e que 94,5% dos óbitos que as armas causam são assassinatos não acidentais (WAISELFISZ, 2015). Nesse relatório de 2012 da OEA foram feitas pesquisas com presidiários, esses evidenciam que as armas são um fator que potencializa o delito. Um importante número de entrevistados – entre 25% e 60% – afirmou ter cometido crimes, e especialmente roubos, utilizando uma arma. Em todos os casos, entre 42% e 67% dos detentos afirmaram que tiveram acesso a uma arma antes dos 18 anos.

O mais importante aqui é que a maior parte dessas armas é fruto dos crimes transnacionais ligados ao tráfico de drogas. No Brasil, por exemplo, a origem dessas armas tem com fonte o narcotráfico (UNODC, 2013; WAISELFISZ, 2015) e dessas, segundo estudos do Instituto Igarapé, 8% vêm da Bolívia, 17% do Suriname e a maioria absoluta, 68%, do Paraguai (MUGGAH, DINIZ, 2013). Ou seja, isso não somente é um problema sul-americano porque o descontrole de um país sobre o tráfico de armas influi na violência do vizinho, como isso se extravasa de um problema de Segurança Pública para um problema de Segurança Nacional, uma vez que o destino último das armas – matar – é uma lógica que intersecciona os dois conceitos securitários.

Quando se pensa nos impactos disso em uma comunidade de segurança em um exemplo como: quando se avalia que armas que matam no Brasil são “importadas” de um vizinho, isso é um fator de desconfiança. Em nossa avaliação não é suficiente para fazer a flecha da integração retroceder de convivência pacífica para limiar da violência. Dado que não é, por exemplo, o Estado paraguaio a “exportar” armas. Mas isso é um elemento que dificulta o avanço até a integração, dado que demonstramos que esse tipo de atuação criminosa é um risco à governança nacional e à comunidade política brasileira. Isso expõe parcialmente a questão da capacidade dos Estados sul-americanos em lidar com o problema dos instrumentos de delito no subcontinente.

Em um episódio relevante desse tipo de problema, na década de 1990, após autorizar uma série de transferências de armas para o Estado paraguaio, o Brasil

experimentou um aumento da violência letal em diversas cidades. A causa disso foi trazida à tona por investigações que revelaram que o armamento originalmente exportado para as forças estatais de segurança paraguaias foi ilegalmente desviado e traficado de volta para o território brasileiro. O Brasil, com isso, forçou o Paraguai a declarar uma moratória em suas importações e a incidência de tráfico de armas declinou até os anos 2000 (SANTINI, VIANA, 2012).

Avaliamos esse episódio como promotor não somente de quebra de confiança mútua, típica de uma fase de maturação, e elementos de processos, elementos da ascensão, de uma comunidade de segurança. Estimamos que isso seja capaz, inclusive, de quebrar condições precipitantes de uma nascente comunidade de segurança, por acarretar novas interpretações das realidades entre os dois Estados, com mudanças nas relações socioeconômicas e societais entre eles. O importante a ser ressaltado daqui é que, ao longo da pesquisa, verificamos que isso não acontece só entre Brasil e Paraguai, mas entre a grande maioria dos países sul-americanos e seus vizinhos lindeiros (MURRAY, CASTRO, KAHN, 2013; OEA, 2012; UNODC, 2013; MACHADO, BORGES, MOURA, 2014; PNUD, 2014; WAISELFISZ, 2015; SANJURJO, 2016).

Nesse sentido, vê-se com maior clareza isso quando se pensa em fronteiras. Por exemplo, no Capítulo 2 tratamos de todo o desenvolvimento das relações Brasil-Argentina e, em certa medida, desses dois países com o Paraguai. Toda uma reconfiguração de relacionamento transfronteiriço foi feita de 1973 a 1991 em direção a uma desmilitarização e dinamização das fronteiras. Contudo, dada a dimensão transnacional do tráfico de drogas, facções criminosas brasileiras – como o Comando Vermelho ou Primeiro Comando da Capital – apesar de uma orientação mais doméstica, são frequentemente reportadas em atividades de tráfico transfronteiriço de drogas entre países sul-americanos (MUGGAH, DINIZ, 2013).

Neste sentido, o Instituto Igarapé (MUGGAH, DINIZ, 2013) relata figuras emblemáticas do tráfico interno no Brasil e sua transnacionalização, como Fernandinho Beira-Mar e Leonardo Mendonça, unindo forças entre essas facções e grupos externos. Por exemplo, as alianças com o Suri-cartel, baseado no Suriname; o tráfico conjunto de armas, drogas e munições com as FARC. De acordo com esses especialistas do Igarapé, as organizações criminosas mais poderosas do Brasil já atuam nas áreas de fronteira. O Comando Vermelho está ativo no Paraguai, da mesma forma que o Primeiro Comando opera células na Bolívia, tendo vistas a controlar as rotas do tráfico entre este país, o Brasil e o Paraguai.

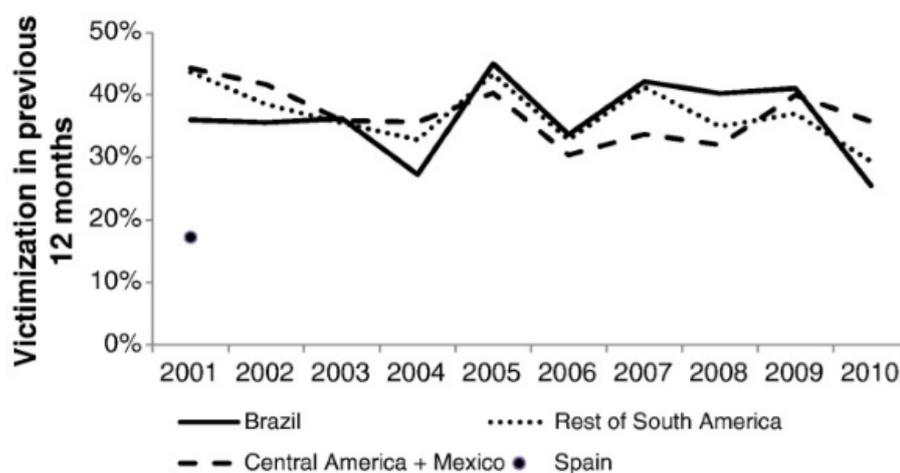
Assim, quando se visualiza que os militares sul-americanos também estão se envolvendo progressivamente mais em respostas combinadas contra o crime organizado vê-se que, no Brasil, por exemplo, em sintonia com a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, o Exército e a Marinha estão permanentemente instalados na Amazônia e na zona de fronteira a fim de combater “complexos” de crime organizado, incluindo tráfico de armas, drogas e de imigrantes e também atividades ligadas à extração ilegal de madeira e recursos naturais protegidos, como minerais e animais silvestres.

Sob essa ótica, as variáveis da uma terceira fase de uma comunidade de segurança são fracamente ou não são atingidos no marco teórico (ADLER, BARNETT, 1998) porque fronteiras militarizadas, como o exemplo do Brasil, não são ilustrativas de confiança mútua ou demonstrações de expectativas de mudança pacífica, por mais que não seja o Estado vizinho *per se* o elemento de risco, mas o que vem de dentro desse país.

Partindo agora aos elementos que tangem aos custos da insegurança e da violência na América do Sul para finalizarmos essa subseção e darmos continuidade ao tratamento da Segurança Cidadã como uma ótica sul-americana ao voltarmos à UNASUL, temos que, segundo o *Latinbarómetro 2012*, os roubos e os furtos são uma das ameaças a afetar os sul-americanos. No subcontinente, um em cada cinco cidadãos reporta haver sofrido uma violência desse tipo no último ano e as estatísticas desse barômetro demonstram que nos últimos 25 anos esse índice de roubos e furtos apenas aumentou, isso incluindo o grau de vitimização para a maioria dos países da região.

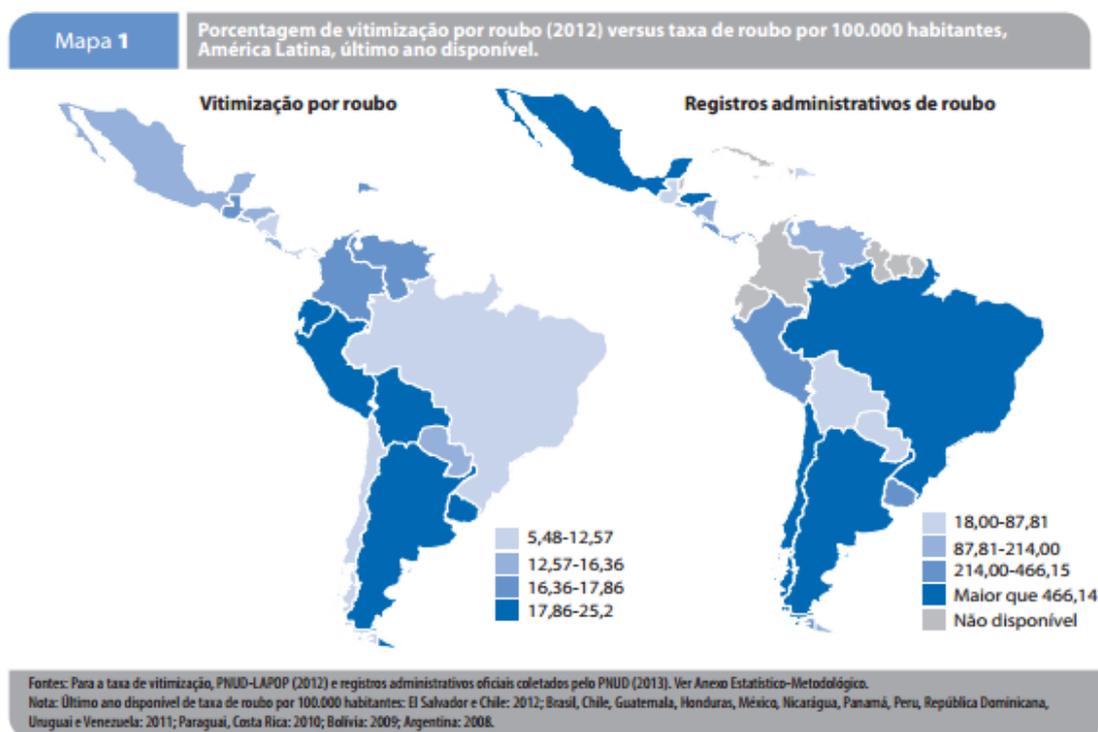
A percentagem da população sul-americana que já foi vítima de roubo na região varia bastante, mas mantém-se alta: vai de 25,19% no Equador a 10,82% no Chile – que embora seja uma taxa baixa na região, continua elevada relativamente quando se compara com países da Europa Ocidental ou da Oceania. O dado mais importante desse índice é que de cada 10 roubos na região, 6 são cometidos com violência e mesmo países com baixas taxas de homicídios como a Argentina, Chile e Uruguai; há alta incidência de violência quando há roubos (PNUD, 2014) – conforme figuras abaixo.

**Figura 13. Tendências de vitimização de violência criminal não letal na região**



Fonte: MURRAY, CASTRO, KAHN, 2013, s/p.

**Figura 14. Casos de roubo na América Latina: vitimização e registros**



Fonte: PNUD, 2014, p.4.

Finalmente, falamos dos custos econômicos disso para a América do Sul, no sentido de que economia é um dos fatores para condições precipitantes de uma comunidade de segurança, como mostrado nos estudos de caso do Capítulo 2 e como sendo um dos indicadores da primeira fase de uma comunidade de segurança, conforme apresentado na Figura 3. Nessa tentativa ilustrativa, observamos que a insegurança tem um impacto no comportamento das pessoas, como colocado quando falamos que os cidadãos sul-americanos começaram a limitar sua convivência em espaços públicos.

As Nações Unidas creditam ao crime organizado transnacional um custo ao PIB global de 3,6%. Na América do Sul, esses custos são ainda maiores. Um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento e o PNUD (2013) analisou que os custos da violência na região acarretam em perdas terminais ao PIB de países da região em somas que vão de 3% a países como Chile e Uruguai a até 10%, como na Colômbia.

No Brasil, a maior economia do subcontinente, os custos sociais e econômicos da criminalidade e da violência são grandes e são maiores de forma relativa ao restante da região. Lesões, medo, e problemas psicológicos têm impactos profundos sobre a qualidade de vida dos indivíduos. Custos sociais mais amplos incluem as despesas com cuidados de saúde e segurança pública e privada. Podendo ser expressa como uma porcentagem do PIB.

Somando-se as despesas com polícia, prisões, segurança privada, saúde pública e perda de capital humano, o custo total de crime no Brasil foi estimado em R\$ 92 bilhões em 2004, ou 5,1% do PIB (CERQUEIRA, CARVALHO, LOBÃO, RODRIGUES, 2007) custos de perda de capital humano por homicídio foram iguais a 2,3% do PIB em 2007 (CERQUEIRA, 2010). Segundo a mesma pesquisa do Igarapé (MUGGAH, DINIZ, 2013), estima-se que o Brasil possua uma economia paralela aproximando-se dos R\$ 816 bilhões, o equivalente a aproximadamente 17% do PIB nacional em 2013.

Tais números são expressivos quando se pensa no eixo Sul-Norte da integração sul-americana. Primeiramente, tem-se que o Brasil gastou, no mesmo ano de 2013, com defesa 1,7% do PIB (SIPRI, 2014) e seu intercâmbio exterior total com os países do MERCOSUL, já incluindo a Venezuela, no mesmo período, foi de R\$ 94,85 bilhões (BRASIL, 17/07/2015). No caso da Venezuela, esses números de perda do PIB por crime organizado e violência são equivalentes a US\$ 70 da renda *per capita* por venezuelano, custando 7% de seu produto bruto (IADB, 2015), maior também que os seus 1,09% do PIB investidos em defesa (SIPRI, 2014). O caso da Argentina é ainda pior, os custos da violência, crimes, economia paralela do crime organizado ao PIB atingem a soma de

14,5% (IADB, 2015), maiores do que os 0,83% invertidos por Buenos Aires em defesa (SIPRI, 2014).

Ou seja, o estado de insegurança no eixo sul-americano de integração custa mais caro aos Estados do que eles gastam com sua Defesa e, potencialmente, com sua integração com os vizinhos no setor de segurança. Nesse sentido, mesmo suas trocas comerciais com os vizinhos são afetadas, sendo que essas são indispensáveis para a aproximação entre as nações sul-americanas. As parcelas totais que poderiam ficar localizadas em intercâmbios que promovessem a comunidade de segurança sul-americana são perdidas na economia “subterrânea” do crime e da insegurança. Além disso, devemos ver os custos relacionados aos desafios sociais sul-americanos, os quais refletem diretamente no mandato da UNASUL, que já vimos que trabalha temas de segurança e defesa com elementos de Segurança Humana e Cidadã, como apresentado na seção anterior.

### 3.1.1. “Mortes matadas” e limites que a violência traz à ascensão de uma comunidade de segurança

A violência na América do Sul, como localizado acima, é um dos grandes obstáculos dos países sul-americanos para a dinamização de uma comunidade política de segurança na região. Sob tal contexto, agora buscaremos medir nosso indicador de **baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política sul-americana**. Esse indicador foi apresentado no Capítulo 1 e justificado e aprofundado neste capítulo. Relembrando que a segurança possui, de acordo com Saint-Pierre (2007), valores subjetivos e objetivos, queremos medir com esse indicador a manutenção da integridade de uma comunidade política e seu avanço até a dinâmica de expectativas seguras de mudanças pacíficas.

Em tal contexto, objetivamente, enquadramos que esse resultado da comunidade de segurança depende da estabilidade do poder nacional dos Estados. Assim, uma alta taxa média de violência letal – homicídios registrados e mortes decorrentes de ação policial por 100.000 pessoas –, acima da média mundial, é indicador de falta dessa estabilidade que, embora não impeça, arrisca o avanço da comunidade política à comunidade de segurança. Subjetivamente, demonstraremos por literatura qualitativa e quantitativa que o sentimento de insegurança por violência letal é justificável.

Nessa discussão, é importante retomar uma explicação de nossa metodologia relevante a esta avaliação: o legado de um processo *path-dependent*. Quando nos referimos, no Capítulo 1, ao ponto que relaciona a automatização da construção das comunidades de segurança com os elementos reprodutivos *path-dependent*, falamos que isso implica em fluxos das informações, tanto no sentido horizontal quanto no vertical, relativos aos pontos 4 e 5 da lista-síntese então apresentada e aqui recolocada:

4. Explicações rivais envolvendo causas constantes: Significa fundamentalmente observar se os atributos do sistema que podem contribuir para a estabilidade do legado não são produtos do momento crítico.
5. Fim do legado: Inevitavelmente o fim do legado deve ocorrer em algum ponto, e, portanto, é importante localizar os elementos de descontinuidade e autodestruição. O que aqui é relacionado com a possível dissolução de comunidades de segurança.

Retomamos que, ilustrativamente, tais pontos são relativos às flechas que apontam na seta da “estabilidade dos atributos centrais do legado” – “*stabilities of core attributes of legacy*”. Como já colocado, Deutsch (1980) diz que qualquer degradação qualitativa desses fluxos pode levar à entropia; isto é, à perda de força da reprodução automática e, por consequência, da integração e da continuação do legado da conjuntura crítica, conforme ilustrado na Figura 2 do Capítulo 1 no “fim do legado?” – “*end of legacy?*”.

Em tal situação, relembramos que nossa cadeia é a reprodutiva. Por isso, uma vez iniciado o movimento automático de movimento em direção a um determinado *outcome*, as dinâmicas institucionalizadas que encontramos até agora tendem à energia do impulso inicial (DAUBJERG, KAY, 2015), em nosso caso: o desenvolvimento de uma comunidade de segurança. Finalmente, colocamos que quando um determinado evento passa a ter *feedbacks* negativos, ou seja, os custos de manter o processo reprodutivo não são convenientes, a trajetória pode mudar de direção, mas não em direção à reversão, mas a um evento qualquer (HOWLETT, 2009). E vemos a violência pública como esse elemento potencial.

Como base desta subseção, um dos documentos de trabalho adotados foi o estudo *Mapa da Violência de 2015*, um produto redigido pelo sociólogo Júlio Jacob Waiselfisz em uma ação conjunta da FLASCO Brasil, do Ministério da Justiça do Brasil e da UNESCO. Esse trabalho, por mais que foque no Brasil como objeto referente, faz, ao

longo da obra, recorrentes chamadas ao contexto sul-americano. Waiselfisz salienta, então, que a violência na vida social de nossa região não é um fato que possa ser explicado e compreendido pela ação isolada dos indivíduos, seus temperamentos, razoabilidade ou ainda pelo uso de substâncias estimuladoras, como o álcool ou as drogas. Seguindo a mesma ótica dos sociólogos, antropólogos e dos relatórios do PNUD e do UNODC trazidos até agora.

Para Waiselfisz, a violência torna-se uma linguagem cujo uso é validado pela sociedade, quando essa base de uma comunidade política omite-se na adoção de normas e políticas sabidamente capazes de oferecer alternativas de mediação para os conflitos que tencionam a vida cotidiana, aprofundam desigualdades e promovem injustiças visíveis. Concordando, portanto, com as mesmas concepções sobre as sanções de Karl Deutsch (1974) e dos comandos de Hannah Arendt (2011).

Assim, o que Waiselfisz chama de “tradição de impunidade”, a “lentidão dos processos judiciais” e o “despreparo do aparato de investigação policial” (2015, p.9) podem ser considerados fatores que se somam àquele nosso indicador da violência letal para sinalizar à sociedade que a violência tornou-se “tolerável em determinadas condições, de acordo com quem a pratica, contra quem, de que forma e em que lugar”, reforçando nossa hipótese de que violência é um *feedback* negativo que transtorna as bases das comunidades políticas que podem formar uma comunidade de segurança sul-americana.

Assim, em tal ambiente que acarreta uma validação social de práticas violentas, o imenso arsenal de armas de fogo existentes na América do Sul, sobretudo, no Brasil, a maior nação e a com a economia mais rica da região, faz com que o subcontinente tenha indicadores de assassinatos equivalentes ou superiores aos de países que vivem situação de guerra ou conflito civil armado.

## Figura 14. “Cenas de Guerra” da violência no Brasil



Fonte: SEMANAON, *Cenas de Guerra*. Jun. 2013. Disponível em [http://www.semanaon.com.br/filemanager/userfiles/199/capa\\_info\\_1.png](http://www.semanaon.com.br/filemanager/userfiles/199/capa_info_1.png). Acessado em 27 set. 2016.

Elevando esse contexto sob uma ótica global das Relações Internacionais, temos que quase três bilhões de pessoas vivem em um grupo de países com índices relativamente baixos de homicídio. Entre esses países, particularmente na Europa e Oceania, muitos continuaram a experimentar uma diminuição em suas taxas de homicídios desde 1990 (UNODC, 2013). Ao contrário da extremidade da escala, que Waiselfisz chama de “mortes matadas” em alusão à violência letal, na qual quase 750 milhões de pessoas vivem em Estados com níveis elevados de homicídios.

Isso significa que quase metade de todos os homicídios no mundo ocorrem em nações que representam apenas 11% da população mundial e nas quais a segurança pessoal ainda é uma grande preocupação por mais de 1 em cada 10 pessoas (UNODC, 2013). Como trazido na subseção anterior, dessas 750 milhões de pessoas, mais da metade – 397 milhões – são sul-americanas (PNUD, 2014). Aqui, esse cenário de medo é ainda maior, dado que dados do *Latinbarómetro 2012* (PNUD, 2014) apontaram que o terceiro medo dos sul-americanos é o de sofrer violência física no ambiente público.

O UNODC, com seu *2013 Global Homicide Report*, aponta um fosso cada vez maior nos níveis de homicídio existe entre países com taxas altas de violência letal e aqueles com baixas taxas de “mortes matadas”. Existindo também disparidades notáveis em homicídios no interior das regiões e sub-regiões, como países isoladamente seguindo caminhos diferentes ao longo tempo. Por exemplo, taxas de homicídio do sul do Cone

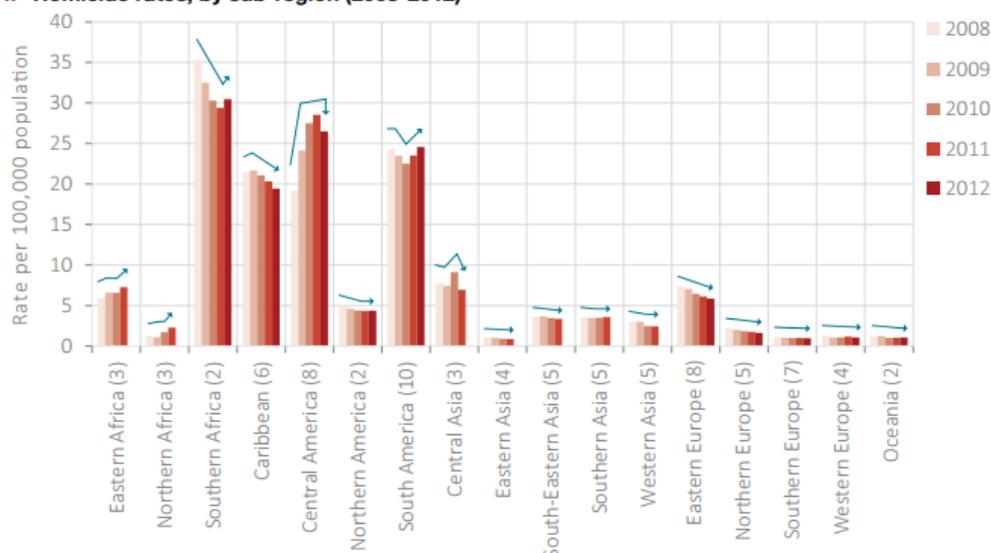
Sul estão mais próximas relativamente de taxas registradas na Europa, enquanto as taxas do Norte Andino e seu entorno estão mais perto relativamente de taxas elevadas registradas na América Central, no México e na África meridional – as regiões mais violentas do mundo (UNODC, 2013).

Certas regiões e sub-regiões têm experimentado altos níveis constantes, ou sustentados, de homicídio. Isso é particularmente notável nas Américas, onde os níveis de violência letal têm ficado elevados por muito tempo e, em alguns casos, vêm aumentando, ao longo da última década. Mas esse não é um novo padrão. Como as Américas tiveram taxas de homicídio de cinco a oito vezes maiores do que na Europa e Ásia desde meados dos anos 1950 isso não é considerado um desvio ou novo *trend* pelo UNODC (2013).

A alta contínua de níveis de homicídios nas Américas, sobretudo na do Sul, são o legado de décadas de violência política e relacionados com o crime, o que tem dificultado um declínio nos níveis de homicídios em certos países, como no Brasil, Colômbia, Venezuela, Equador e Suriname. A construção de um processo crítico de violência reforça nosso argumento de impactos da violência no legado do processo da comunidade de segurança. Isso intensifica, sob o ponto da metodologia que trazemos: o fim do legado. Sendo, portanto, importante localizar os pontos de descontinuidade e autodestruição. O que aqui é relacionado com a possível dissolução de comunidades de segurança pela violência e sua percepção.

## Figura 15. Taxa de homicídio por sub-região

Fig. 1.14: Homicide rates, by sub-region (2008-2012)



Source: UNODC Homicide Statistics (2013).

Note: Number of countries is denoted in brackets. Homicide trends are not available for any country in Central or Western Africa.

Fonte: UNODC, 2013, p.32.

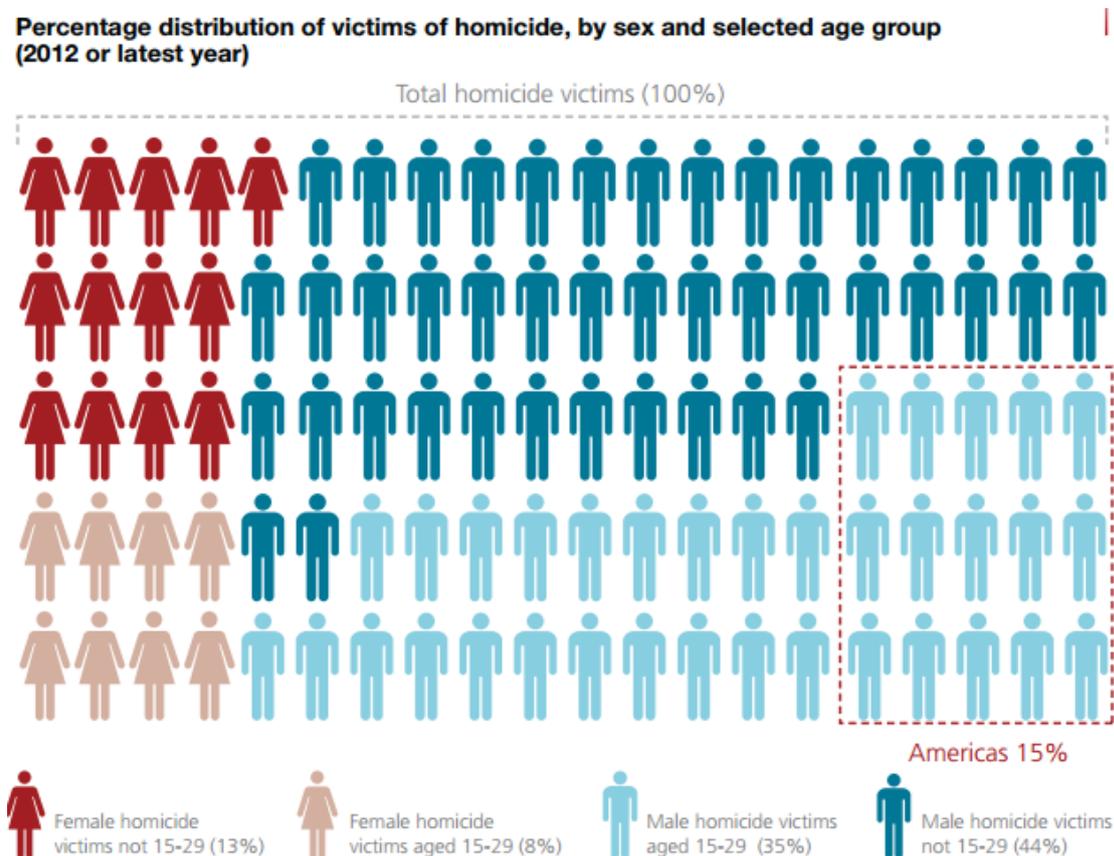
Nesse sentido, é importante constatar que a América do Sul agora tem a mesma taxa de homicídios que tinha em 1995, o que é o resultado de diferentes tendências por país. Por exemplo, a taxa de homicídios da Colômbia tem diminuído desde 1996, mas permanece em um nível muito alto, enquanto a Venezuela é o único país da América do Sul que teve uma taxa de homicídios aumentando consistentemente desde 1995.

Outros países da região têm as taxas de homicídio estáveis, mas em diferentes níveis: taxa de homicídios do Brasil é bastante estável e muito alta, enquanto as taxas de homicídios na Argentina, Chile e Uruguai são estáveis e mais baixas, o que lhes dá perfis de homicídios mais próximos aos dos países europeus ou da Oceania (UNODC, 2013). Entendemos que o fato de o subcontinente ter, na visão geral, taxas muito altas e crescentes é o problema ao projeto de uma comunidade que se diz sul-americana, pois se o projeto é regional, taxas regionais impactam mesmo países com índices nacionais baixos pelos riscos que eles correm ao ser vizinhos de Estados violentos.

Nesse contexto calamitoso, algo que a maioria das vítimas de homicídios, independente de gênero, tem em comum em toda a região é a sua relativa juventude. Grupos entre 15-29 anos e de 30-44 anos compreendem a grande maioria dos homicídios no mundo. Dessas pessoas, a quase metade de todas as vítimas de homicídio tem idade entre 15-29 anos e um pouco menos de um terço, de 30 a 44 (UNODC, 2013). A taxa de homicídios para as vítimas do sexo masculino com idade entre 15-29 na América do Sul

é mais de quatro vezes a taxa média global para esse grupo etário (WAISELFISZ, 2015). O impacto dessa dinâmica pode ser devastador para a segurança e para a economia, como as mortes de homens no grupo de 15-29 anos pode ter um impacto desproporcionado sobre as famílias, a população trabalhadora, as economias e percepções de segurança (UNODC, 2013). Esse exposto é um demonstrativo empírico daquilo que trouxemos sobre o impacto da violência e do crime organizado na subseção anterior, quando medimos os impactos econômicos em países como Argentina, Brasil e Venezuela.

**Figura 16. Percentagem de distribuição de homicídios entre agrupamentos humanos**



Fonte: UNODC, 2013, p.14.

Sob essa ilustração dos grupos mais presentes entre as “vítimas de mortes matadas” e da condição global, com médias de mais de 16 a 23 homicídios por 100.000 habitantes, percebemos que as condições não mudaram na América do Sul (PNUD, 2014). Esta imagem sub-regional quase não mudou desde os anos 1970, quando as disparidades socioeconômicas só se agravaram na região (VELHO, 2014; PNUD, 2014).

Dada essa contextualização, partimos agora especificamente às taxas de “mortes matadas” e seu impacto como um indicador de fragilização de comunidades políticas e

de segurança na América do Sul. Assim, exploramos quais são motivações dos assassinatos em algumas das metrópoles secundárias sul-americanas, como Bogotá, Cali, Montevideu, Santiago e Quito? Os homicídios ligados a atividades ilícitas e, particularmente, de grupos criminosos, acumulam uma atenção significativa na América do Sul.

Com base em dados disponíveis para cinco cidades na América do Sul, o nível de homicídios é menor nas cidades de Montevideu e Santiago, no Cone Sul. Mas a proporção de homicídios que as diferentes tipologias representam varia consideravelmente. Em Santiago, Cali e Bogotá, a maioria dos homicídios está ligada a atividades criminosas; ao passo que a percentagem de homicídios interpessoais, passionais ou não, é maior em Montevideu. Em Quito, a proporção de homicídios atribuídos às tipologias interpessoais e relacionados com o crime são quase equivalentes.

Nesse sentido, Nívio Caixeta do UNODC, realça que nas Américas, mesmo em locais onde houve queda vertiginosa em taxas de homicídio, como em Quito, Cali e Bogotá, ou vêm decaindo aos poucos, como no Rio de Janeiro ou em São Paulo, a vitimização por crime – crimes sem morte, mas com algum trauma na vida pessoal e social da pessoa polo passivo de um crime – aumentou em muito. Tal fato não pode ser desconsiderado como sentimento de insegurança pública, salienta o oficial do UNODC.

Em tal descrição, parece que os problemas da América do Sul não são similares. Contudo, identificamos que existem padrões e interconexões entre assuntos. Agregando ainda que 66% da violência letal na América do Sul é levada a cabo pelas armas de fogo (UNODC, 2013) e que os óbitos decorrentes de uso de armas que são tipificados como homicídios chegam a taxas de em torno de 95% na maior parte do subcontinente. Relembrando que as armas no subcontinente são frutos, em sua maioria, dos crimes transnacionais ligados ao tráfico de drogas (UNODC, 2013; MUGGAH, DINIZ, 2013) e que diversas facções transnacionalizam-se.

Assim, comparamos duas situações que parecem distintas à distância, mas que sintomaticamente têm efeito similar sobre nossa metodologia: *feedbacks* negativos que são capazes de limitar o legado de uma conjuntura de comunidades políticas explicações rivais à manutenção de paz e guerra envolvendo causas constantes. Isso significa fundamentalmente observar atributos do sistema que podem contribuir para a estabilidade do legado não são produtos do momento crítico de uma comunidade política de segurança, mas de outra força social.

Dessa forma, trazemos os exemplos de Medellín, na Colômbia, e de Fortaleza, no Brasil. Medellín é considerada, por alguns sociólogos, como um espaço político que ilustra o processo de interpenetração entre as visões dominantes sobre ‘guerra’ e ‘paz’ (COSTA, RAMIREZ, 2012). Esse importante centro colombiano é descrito frequentemente fora das Relações Internacionais como um espaço violento, atravessado pelas dinâmicas reprodutivas da ‘guerra’ colombiana, as quais não seguem um legado de uma conjuntura crítica que resultasse na ‘paz’.

O conceito citado neste último campo pauta-se numa lógica em que uma aparente ‘paz’ urbana, mantida por meio de estratégias de controle e repressão da dissidência política nas cidades, foi rompida pela guerra declarada pelas autoridades de segurança aos narcotraficantes na década de 1980. Aqui salientamos que o uso de ‘paz’ e ‘guerra’ ocorre entre aspas porque não são conceitos das Relações Internacionais, mas da Sociologia; demonstrando que de outras formas, há uma visão de que, sim, é uma condição de ‘guerra’ que vivem variados espaços sul-americanos.

Segundo algumas literaturas, os narcotraficantes transitavam e influenciavam a dinâmica social e política no campo e na cidade, alternando estratégias de ‘guerra’ – confronto armado direto contra os inimigos do narcotráfico – e estratégias de ‘paz’ – subornos, ações populistas, apoio a candidaturas de simpatizantes do negócio, investimentos em infraestruturas e em construções (COSTA, RAMIREZ, 2012; BARNEY, 2016). Em Medellín houve isso no final da década de 1980, quando as taxas de violência letal caíram porque houve acordo entre facções rivais (PEÑA, 1997).

No campo, as principais ameaças aos interesses dos cartéis de drogas, dos proprietários de terra e dos empresários provinham dos grupos guerrilheiros, que controlavam parcialmente zonas significativas do território colombiano, forçando, de 1985 a 2010, pelo menos 5.195.620 pessoas a deslocarem-se na Colômbia por razões de violência. Ou seja, 11,42% do total da população – aproximadamente 12 de cada 100 colombianos – foi obrigada a mudar de lugar de residência, porque sua vida, sua integridade física ou sua liberdade foram vulnerabilizadas ou seriamente ameaçadas (CODHES, 15/02/11).

Voltando a essa aparente ‘paz’, a conceituação para sociólogos, nesse sentido, é a de que houve paz quando não houve confronto armado direto contra os inimigos do narcotráfico; mas houve subornos, ações populistas, apoio a candidaturas de simpatizantes do negócio, investimentos em infraestruturas e em construções (BARNEY, 2016). Por exemplo, a violência urbana em Medellín ganhou destaque na década de 1980,

desestabilizando essas fronteiras entre a ‘guerra’ e a ‘paz’. A ‘guerra’ contra os cartéis de droga tornou a violência uma experiência cotidiana, midiaticizada e internacionalmente reconhecida (COSTA, RAMIREZ, 2012).

As notícias da ‘guerra’ eram veiculadas como uma realidade, “de um lugar incomum, que deveria ser vigiado e contido” (COSTA, RAMIREZ, 2012, p. 4). Tal realidade ligava-se à preocupação estadunidense de combater o tráfico de drogas em sua origem. O governo colombiano internalizou essa percepção exógena, flexibilizando sua soberania em relação e diversos interesses, inclusive de grupos paramilitares e criminosos colombianos (COSTA, RAMIREZ, 2012). Assim, perguntamo-nos: como ocorreu esse período de ‘paz’ trazida pelos bandidos em Medellín? Houve vários períodos de ‘paz’, o mais recente deles é apresentado por um estudo de caso que evidenciou que:

En los primeros años del presente siglo, **la violencia homicida en Medellín disminuye** notablemente. Es difícil entender esta situación, después de los planteamientos hechos para los veinte años anteriores. **Hay una explicación interesante que sugiere que las organizaciones del narcotráfico, que dominan en la ciudad, tienen la capacidad de usar la violencia o de controlarla, según la relación que establezcan con el Estado.** Esto habría pasado con los paramilitares, con el Bloque Nutibara y especialmente con el control que “don Berna” podía tener sobre la ciudad (BARNEY, 2016, p.9, grifos nossos)<sup>26</sup>.

O que aqui é explicado como Bloque Nutibara – ou Cacique Nutibara – foi um grupo paramilitar que cresceu em poder, na década de 1990, buscando consolidar seu domínio dos bairros pobres da cidade de Medellín, preenchendo o espaço dos narcotraficantes (COSTA, RAMIREZ, 2012; BARNEY, 2016). Narco-guerrilheiros, por sua vez, mantiveram o controle outra parte de Medellín, com a promessa de desempenhar o papel do omissivo Estado na manutenção da segurança. O controle dos territórios da urbe implicava, tanto para guerrilheiros quanto para paramilitares, na extorsão das pessoas da comunidade e na restrição à mobilidade e ao comportamento de todos em nome de uma lealdade fundada na força do dinheiro e das armas (PEÑA, 1997).

Em tal sentido, quando se lê que “la violencia homicida en Medellín disminuye” porque há “una explicación interesante que sugiere que las organizaciones del

---

<sup>26</sup> Após o desaparecimento de Pablo Escobar, o negócio das drogas foi herdado por Nãto Berna (ou don Berna). Este foi um dos principais colaboradores da polícia na “guerra” contra o cartel de Medellín. A aliança entre Don Berna e os grupos paramilitares deu origem ao grupo paramilitar Bloque Cacique Nutibara . O Bloque Cacique Nutibara cresceu em poder, na década de 1990, e buscou consolidar seu domínio dos bairros pobres da cidade. A guerrilha, por sua vez, manteve o controle da Comuna 13 de Medellín, com a promessa de desempenhar o papel do omissivo Estado na manutenção da segurança. O controle dos territórios da cidade implicava, tanto para guerrilheiros quanto para paramilitares, na extorsão das pessoas da comunidade e na restrição à mobilidade e ao comportamento de todos em nome de uma lealdade fundada na força do dinheiro e das armas (Peña, 1997, p.85).

narcotráfico, que dominan en la ciudad, tienen la capacidad de usar la violencia o de controlarla, según la relación que establezcan con el Estado” e que as taxas de violência letal na Colômbia nesse período chegaram a impressionantes 250 mortes por 100.000 habitantes para cair para 150, vemos uma aproximação com a abordagem de Hannah Arendt (2011) de que a violência não apenas destrói o poder do Estado, mas qualquer poder em si, e que, com isso, os comandos de Arendt (2011), equivalentes as sanções de Deutsch (1973), básicas a uma comunidade política não são mais legados da formação da comunidade política colombiana.

Ou seja, em nossa estimativa, quando o Estado é obrigado a fazer acordos com facções criminosas para manter uma ‘paz’, esse já não é uma comunidade política, tampouco de segurança porque causas constantes de violência criam explicações rivais de ‘paz’ e ‘guerra’ e de ‘poder’. Isso significa, fundamentalmente, observar se os atributos do sistema que podem contribuir para a estabilidade do legado não são produtos de um mesmo momento crítico – aqueles que dão a base do Estado democrático moderno: o contrato social e o Estado de Direito; e mesmo aqueles que dão base ao poder ilegal dos narcos e paramilitares. Em tal sentido, faz sentido pensar a conceituação de Arendt de que violência destrói qualquer tipo de poder.

Nesse sentido, novamente trazemos evidências de nossa construção teórica com base na experiência de Daniel Luz na América Latina e no Caribe. Luz afirma que, um das causas da violência nos países da região “tem sido o abandono do exercício da soberania sobre certos territórios e grupos de população, quer sejam as favelas nas grandes cidades ou os territórios rurais em países como Colômbia ou Peru”. Luz complementa, como forte evidência do que propomos com nosso exemplo acima de Medellín, que

a causa desse abandono pode ter sido ocasionado por décadas de governos autoritários, mas agora, com o predomínio de governos democráticos, a principal prioridade para combater as causas estruturais da violência teria que ser a recuperação dessa soberania: dar cobertura de serviços ao conjunto da população e do território nacional sem exceções. Ou como dissemos no marco da agenda dos ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável], *não deixar ninguém para trás*.

Outra explicação pautada em nossa metodologia *path-dependent* deriva como uma fase subsequente dessa acima: o fim do legado. Segundo o sintetizado por Antônio Fernandes (2002) e James Mahoney (2000), inevitavelmente o fim do legado deve ocorrer em algum ponto, e, portanto, é importante localizar os pontos de descontinuidade e autodestruição. Aqui localizado quando a ‘paz’ deu-se quando o Estado cede a estabelecer

relações com facções criminosas e paramilitares ou quando a ‘paz’ ocorre quando um estado de ‘não guerra’ ocorre debaixo de negociatas de grupos não detentores do Direito e do monopólio legítimo do uso da força.

Há pouco dissemos que havia situações que parecem distintas à distância, mas que tinham efeito similar sobre nossa metodologia: *feedbacks* negativos. Somado a isso, como trazido por Luz acima, mesmo em governos democráticos ainda há a falta de prioridade para combater as causas estruturais da violência, as quais deveriam promover a recuperação dessa soberania: dar cobertura de serviços ao conjunto da população e do território nacional sem exceções.

Nesse sentido, trazemos que similarmente à ‘paz’ que ocorreu em Medellín, houve uma tentativa de ‘paz’ em Fortaleza em 2016 que se parece em muito ao que descrevemos acima. A notícia da seção “Política” da versão brasileira do periódico internacional *El País*, de 28 de agosto de 2016, desenha claramente que a situação entre Medellín no final dos anos 1990 e Fortaleza hoje não são tão distintas (grifos nossos):

O relógio marca pouco mais de 20h de uma noite abafada de agosto no Jangurussu, periferia de Fortaleza. Em outros tempos, Rodrigo de Araújo, 19, se obrigaria a caminhar pelas vielas escuras de terra, onde o esgoto ainda corre solto pelo meio da rua, em nível máximo de alerta, atento a cada sombra e movimento nas esquinas. O bairro faz parte da região conhecida como Grande Messejana, historicamente uma das mais violentas da capital cearense.

No entanto, hoje o jovem anda despreocupado: **“Aqui tá tudo em paz. Fortaleza toda, Ceará todo, tudo pacificado”**. Há cerca de seis meses seus moradores sentem na pele os efeitos do que ficou popularmente conhecido como a “**pacificação**”. O grande responsável por esse processo, no entanto, não foi o Estado. A paz que hoje vigora em quase todas as periferias de Fortaleza é obra do **Primeiro Comando da Capital (PCC) e do Comando Vermelho (CV)**, facções criminosas surgidas em São Paulo e no Rio de Janeiro, respectivamente. [...]

**“Hoje em dia ninguém mais toma atitudes isoladas, não se pode quebrar a paz. Aqui não se tira mais uma vida à toa, nem em caso de dívida de droga”, diz o traficante.** [...]

Sociólogos locais descrevem que se sabe que a ‘pacificação’ surgiu a partir de uma suposta ordem de dentro dos presídios cearenses. As suspeitas apontam para líderes de duas facções criminosas PCC e CV, as quais apesar de ocuparem os presídios cearenses tinham sua existência negligenciada pelo Estado (SÁ, ACCIOLY, REIS, 2016). Esses estudiosos descrevem que um morador de Fortaleza “ao caminhar pelas ruas do bairro conosco nos apontava pichações com os dizeres acompanhados de um coração ‘PAZ CV’,

tais pixos com a sigla ‘CV’ não ocupavam a comunidade até a dita pacificação” (SÁ, ACCIOLY, REIS, 2016, p.13). Tal fato aumenta a credibilidade das suspeitas levantadas.

Apesar de recente, essa nova ordem nas periferias do Estado do Ceará é apontada por especialistas da Universidade Federal do Ceará – UFC e por moradores da região como responsável pela queda dos homicídios (PAIVA, 2015). Na capital, comparando-se os sete primeiros meses de 2015 com o mesmo período de 2016, reduziu-se em 37,6% no número de crimes dessa natureza: de 948 mortos no ano passado para 591 em 2016. No Estado cearense, a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social estadual (2016) aponta que a redução foi menor, mas significativa: 12%. De 2278 para 2000. Transportando isso a nível nacional temos um exemplo que:

**O traficante J. R.,** 25, morava na zona leste de São Paulo até junho de 2015, quando um mandado de prisão por tráfico e assalto a mão armada fez com que ele se refugiasse no Pirambu. **“Tenho orgulho de ter ajudado a construir essa paz aqui”**, afirma. Integrante do PCC, ele explica como funciona o acordo entre as facções no local: “O CV tem muita arma, um estoque bom, então isso é com eles. E o PCC cuida de trazer a droga pra cá”, afirma. **Quanto aos poucos bairros de Fortaleza que ainda resistem à nova ordem do crime, ele é taxativo. “Vai ser tudo derrubado já já. Porque agora eles [líderes de gangue que resistem ao acordo] tão na rua, e quem tá na rua faz o que quer”. “Agora quando for preso, lá dentro [da cadeia] é nós, quando falar com os cabeça [líderes] não tem como fugir da ideia”**, diz (EL PAÍS, 27/08/16, grifos nossos).

O que queremos trazer com isso é que “quanto aos poucos bairros de Fortaleza que ainda resistem à nova ordem do crime”. “Vai ser tudo derrubado já já. Porque agora eles [líderes de gangue que resistem ao acordo] tão na rua, e quem tá na rua faz o que quer”. Nesse sentido, Fortaleza não se distancia de Medellín com sua ‘paz’ instaurada pelo poder não estatal e não detentor legítimo da força, rompendo qualquer *path-dependency* que mantenha uma comunidade de segurança e, menos ainda, uma comunidade de segurança. Isso mesmo que não pelo acordo entre Estado e facções, mas pela ausência do Estado na configuração da ordem pública que, apesar de ter diminuído sua violência letal, ainda coloca Fortaleza como a 7ª cidade mais violenta do mundo (SSPDC DO CEARÁ, 2016).

Mas como isso poderia ligar-se com as Relações Internacionais dentro da América do Sul além de estudos comparados de violência letal urbana? Mencionamos na subseção passada toda uma dimensão transnacional do tráfico de drogas, dado que o PCC e o CV são frequentemente reportados em atividades de tráfico transfronteiriço de drogas entre países sul-americanos (MUGGAH, DINIZ, 2013).

O primeiro fato que nos chamou a atenção foi que as notícias até agora estavam classificadas em um jornal do porte de *El País* sob a tipologia genérica “Política” e não “Cotidiano” ou “Cidades”, como seria habitual em jornais de grande circulação para eventos do tipo, como *Folha de S. Paulo* e *Estadão*. Esse movimento de subgêneros, para nós, mostra o uso social do texto como prática de segurança. Mesmo porque a revista *IstoÉ*, mesmo sendo de outra polaridade partidária que *El País*, registraria em 15 de julho de 2016 matéria do mesmo estilo de *El País*, no gênero “Política” ao dar como manchete *A ação política do PCC* (grifos nossos).

Em nenhuma capital brasileira, a juventude corre mais risco que em Fortaleza. **O número de assassinatos na faixa etária de 16 e 17 anos supera a de países em guerra.** Nos indicadores gerais de violência, a capital cearense ocupa o vergonhoso 12º lugar entre as piores cidades do mundo para se viver. **A deterioração da segurança pública é mais que o resultado de uma década de fracasso do governo cearense na gestão de segurança pública.** O Ceará virou a offshore da principal organização criminosa em atividade no Brasil, o PCC. [...]

As investigações apontam para as novas ambições do PCC. Os policiais envolvidos no monitoramento da organização descobriram que a quadrilha tem aspirações políticas. Sob as ordens de Herbas, o PCC trabalha para eleger 10 prefeitos e 50 vereadores no Ceará. **Com a proibição do financiamento por empresas privadas, o PCC se projeta como uma importante força para irrigar as campanhas.**

Vemos essa movimentação porque, na notícia de 28 de maio 2006, a *Folha de S. Paulo*, registrou na seção “Cotidiano” a manchete de que *Aliança PCC-CV é eventual e limitada aos negócios* em uma circunstância de desconstrução da paz no Rio de Janeiro e em São Paulo bastante similar a que se constrói de Fortaleza em 2016. Essa notícia registrava que

**Na época [2003], apareceram pichações com as siglas dos dois grupos no Rio.** As marcas persistem até hoje, principalmente no complexo de favelas do Alemão (zona norte). **Muitos fuzis apreendidos à época tinham pintadas as siglas CV-PCC. O "pacto" acabou no início de 2003.** Em depoimento na **CPI do Tráfico de Armas no ano passado, Geleirão creditou o rompimento ao fato de o PCC não ter aderido aos atentados do CV**, como queima de ônibus e tiros em prédios e policiais. A partir daí, segundo Geleirão, **"acabou a irmandade, o compromisso"**. A ligação passou a ser esporádica e meramente comercial [grifos nossos].

Dez anos depois, em 17 de outubro de 2016, *El País* registrava, já na retranscrição “Política”, para o Rio de Janeiro e São Paulo, novamente, que *Acordo de paz entre as duas facções durou quase duas décadas e pode ter chegado ao fim*. Essa notícia traz, apesar do tom chamativo, um discurso próximo do que encontra realmente o

*Latinobarómetro* e os relatórios do PNUD, OEA e dos *think tank* não-governamentais que trazemos ao longo desta dissertação. Além disso, trazem claramente o elemento da transnacionalização dessa violência de ‘guerra’ e ‘paz’ não estatal.

**O possível fim da aliança de quase duas décadas entre as duas maiores facções criminosas do país, o Comando Vermelho (CV) e o Primeiro Comando da Capital (PCC), mergulha os presídios brasileiros em tensão e há o temor de que tudo termine em sangue.** As organizações, originárias respectivamente do Rio de Janeiro e de São Paulo, sempre conviveram de forma relativamente harmoniosa no sistema prisional e nas ruas de quase todos os Estados. **Chegaram a ser parceiras em várias empreitadas, atuando em uma espécie de consórcio criminoso na compra de armas e drogas no Paraguai, Colômbia e Bolívia.**

**No Ceará, por exemplo, elas articularam um acordo que ficou conhecido entre os moradores como a pacificação das periferias.** As rebeliões ocorridas no domingo (16) centros de detenção em Roraima e Rondônia, no entanto, estão sendo consideradas um sinal evidente da cisão entre elas.

**Uziel de Castro, secretário de Justiça e Cidadania de Roraima, afirmou nesta segunda-feira que as rebeliões foram uma "determinação nacional" do PCC para que seus integrantes atacassem integrantes do CV. "Eles declararam guerra entre as facções (...) estamos percebendo nacionalmente o rompimento desse acordo entre eles [grifos nossos].**

Dessa forma, vemos que, assim como na Colômbia, no Brasil esses eventos já atingiram o *status* de “politizado”, o que na escala de Buzan (1982) é o primeiro dos movimentos de securitização linguística de um tema em plena sintonia com as concepções de Hanna Arendt sobre poder e violência ou sobre comunidade política de Karl Deutsch. Tampouco vemos absurdo chamar esse movimento de securitização discursiva quando um secretário de justiça de uma unidade federada em zona de fronteira porosa, por seu ambiente natural e geografia, relata que grupos não ligados ao único detentor legítimo do uso da força e menos ainda dos únicos cidadãos constitucionalmente capazes de, no Brasil, “declararam guerra”.

Neste sentido, relatamos alianças com do CV e do PCC com o Suri-cartel, FARC além de outros países como Paraguai e Bolívia. Em tal sentido, se a ação desses grupos já foi disseminada pelo Brasil, como aponta o trazido acima, não é descabido hipotetizar chances de isso acontecer em outros países da região. Tanto é que Exército e a Marinha estão permanentemente instalados na Amazônia e na zona de fronteira a fim de combater “complexos” de crime organizado, incluindo tráfico de armas, drogas e de imigrantes e

também atividades ligadas à extração ilegal de madeira e recursos naturais protegidos, como minerais e animais silvestres.

Essa operacionalização é, em nossa estimativa, decorrente da transnacionalização de crimes que engendram violência letal – e é cada vez mais intensa, segundo entrevista com Nívio Caixeta do UNODC. Porém, ela não é tão efetiva quanto a demanda sul-americana coloca em jogo. A economia do crime, salienta Nívio, não tem sua estrutura realmente impactada por ações de cooperação interestatal na América do Sul, mesmo porque as polícias não cooperam entre si; deixando essa discussão não só afetando as percepções de segurança pública, como relegadas à discussão de segurança nacional; como nós expusemos quando o CDS e o CEED discutem segurança pública em fóruns que eram destinados à Defesa. Por exemplo, quando observamos as informações de atividade do embaixador do Brasil no Peru Carlos Alfredo Lazary Teixeira em 2016:

#### COOPERAÇÃO CONTRA O NARCOTRÁFICO

62. O Peru é o maior produtor mundial de cocaína, à frente da Colômbia e da Bolívia. O Brasil é entreposto para distribuição da cocaína peruana para mercados tradicionais, principalmente Europa, e vem ganhando relevância também pelo consumo. Suspeita-se, ainda, de crescente participação de criminosos brasileiros no mosaico de quadrilhas que operam o lucrativo negócio no país. Além do tráfico pelos 2.850 mil quilômetros da fronteira comum, ou pelo território boliviano, a utilização crescente da via aérea é também motivo de preocupação das autoridades locais.

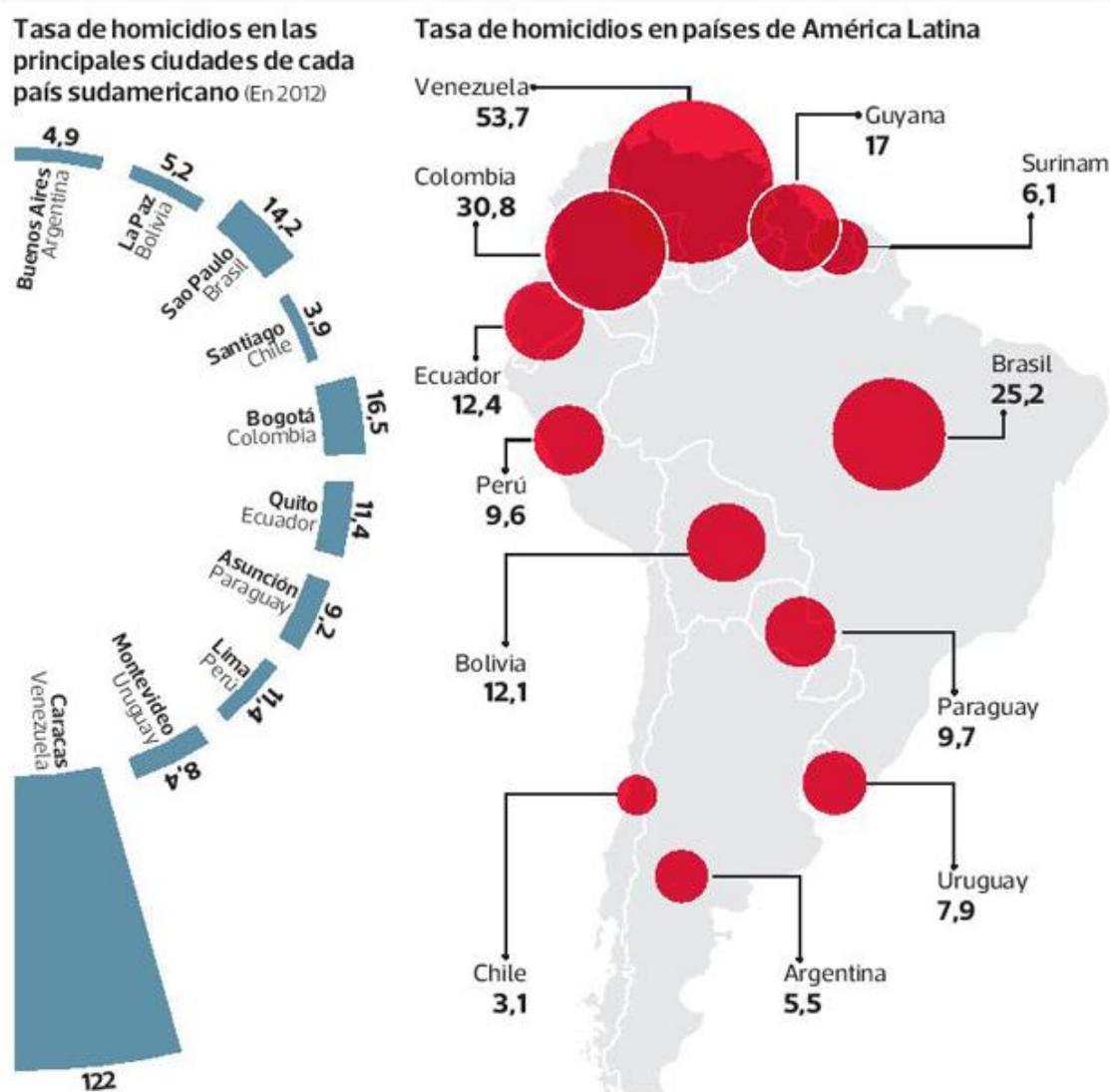
63. Mantive rotina constante de reuniões com autoridades locais e estrangeiras acreditadas no Peru para tratar do tema. O assunto foi abordado, ainda, em visitas de alto nível de autoridades brasileiras ao Peru, incluindo a da Presidenta Dilma Rousseff e a do Ministro José Eduardo Cardozo, e de autoridades peruanas ao Brasil. Entre os encontros realizados no decurso de minha gestão, destaco a primeira reunião trilateral Brasil-Peru-Bolívia em matéria de combate ao narcotráfico, em novembro/2012. Participei, em La Paz, da segunda reunião, em fevereiro/2013.

64. Sob o amparo do "Convênio de Cooperação Interinstitucional entre a Polícia Federal do Brasil e a Polícia Nacional do Peru", assinado em 2009 e renovado em 2013, foram realizadas cinco operações policiais conjuntas na região do Trapézio Amazônico, com apreensão de centenas de toneladas de entorpecentes e insumos químicos e destruição de laboratórios clandestinos. Destaco, a propósito, o relevante papel desempenhado pelos adidos da Polícia Federal a esta Embaixada. (SENADO FEDERAL DO BRASIL, 2016, s/p)

Percebemos com essas declarações, quando alinhadas à conjuntura que montamos da América do Sul, que há um movimento de politização e um forte direcionamento à securitização, que, contudo, foge à a um escopo das instituições sul-americanas – a qual descrevemos e avaliamos há pouco como buscando atuar nesse tipo de construção de covariância de recompensas e interesses altamente compatíveis que possam rumar em

direção à integração e a uma comunidade política e de segurança sul-americana. Retomaremos essa organização internacional chave deste estudo a seguir. Antes, passaremos à mensuração quantitativa da nossa variável de violência letal no subcontinente. Em tal situação a figura seguinte é ilustrativa:

**Figura 17. Taxa de homicídios na América do Sul em 2014**



Fonte: LA TERCERA, 11/04/14, s/p. Disponível em <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/04/678-573502-9-informe-indica-que-canada-y-chile-son-los-paises-en-america-con-la-menor-tasa-de.shtml> Acessado em 01 out. 16.

Finalmente, o que esse gráfico mostra é que dos doze países do subcontinente, apenas dois estão abaixo da média mundial de 2014, ano de base da análise. Além disso, ele ilustra que, segundo o PNUD (2014), se a taxa global de “mortes matadas” era de 6,2 pessoas assassinadas por 100.000 habitantes e a América do Sul fecha com um total de

16,02 pessoas assassinadas por 100.000 habitantes, temos em nosso subcontinente 10 pessoas morrendo a mais do que a média global por 100.000 habitantes, o que se configura, para nós, como um número importantemente alto. Assim, levando em consideração que a segurança tem todo o aspecto subjetivo, já tratado ao longo dessa dissertação toda, e os números trazidos agora nesta subseção, classificamos o indicador **3.b Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade** política sul-americana com uma intensidade nula, dado que seu quantitativo está 10 pessoas acima da média global; porque só a diferença da média global e da sul-americana já seria classificada pela OMS como uma epidemia.

#### 3.1.7. Quais arranjos regionais da UNASUL para a insegurança pública regional?

Dadas as dimensões locais da insegurança e os índices de “mortes matadas”, as quais, em nossa avaliação, são um dos grandes obstáculos à ascensão de uma comunidade de segurança porque afetam sua base – as comunidades políticas nacionais – retomamos que entendemos as instituições internacionais como variáveis intervenientes de processos *path-dependent* cujo *outcome* para esta dissertação é uma comunidade de segurança. Isso porque, reforçamos que os problemas maiores atuais de segurança na América do Sul recaem mais sobre o aspecto societal inter-humano do que sobre o aspecto geopolítico interestatal.

Portanto, resgatamos nosso argumento do Capítulo 1 de que as instituições internacionais são um meio-caminho no processo causal que vai de uma balança de poder em busca de equilíbrio, tema desenvolvido no Capítulo 2, porém conflituosa ou afastada e sem interlocução entre os Estados, para uma de interdependência e integração, geradora de uma comunidade de segurança, cuja interveniência se dá por um período de cooperação e coordenação institucionalizada. Nesse sentido, se assumimos que na América do Sul essa interveniência dá-se pela UNASUL, perguntamo-nos: qual o seu papel nesse setor societal?

Buscamos parte das respostas nos resultados encontrados há pouco, ainda neste capítulo quando tratávamos da UNASUL e alguns de seus órgãos. Destacamos que um ponto de destaque da integração sul-americana foi ação do CDS e do CEED, ambos excedendo a defesa e adentrando a segurança. Assim, buscando a “definición e identificación de los intereses regionales” e indo além da geração de conhecimento proposta em Guayaquil, para passar a constituir uma tarefa de assessoramento em

“decisões políticas fundamentais que trazem a essência da missão da UNASUL”, salienta Ugarte (2014, p.34, tradução nossa).

Portanto, lembrando que a “essência da missão da UNASUL” para Ugarte (2014) foi estimada como importante, isso significa que na transição da primeira fase de uma comunidade de segurança para a segunda é esperado que os Estados de um determinado agrupamento regional reconheçam que possuam interesses convergentes e que requeiram ação coletiva para que sejam concluídos com, pelo menos, alguma modesta coordenação regional (DEUTSCH, 1969).

Em tal modelo, se tais países desenvolvem enlaces de segurança mais próximos para aprofundar ligações institucionais e transnacionais que os vinculem a atingir tal *status* coordenativo seria esperado que levassem em conta todo o arranjo conceitual e de trabalho que o CEED e o CDS engendram. Contudo, uma revisão prévia de literatura não apontou isso em relação aos aspectos societais, por mais que diversos Estados sul-americanos apontem esse tipo de caminho em suas conceptualizações de segurança e defesa nacionais. Retomando que, como afirma Wendt (1992, 2005): interesses são moldados por crenças que definem necessidades e o valor de superá-las; se tais necessidades não são superadas, elas resultaram em mais insegurança e dilema securitizadores (MEDEIROS FILHO, 2010).

Nesse sentido, exploramos se a UNASUL, para além dos mandatos do CDS e do CEED, avança nisso que identificamos como o maior problema da base da comunidade política sul-americana – base de uma suposta comunidade de segurança em ascensão, como colocamos em nossa hipótese. Em tal avaliação, concordamos com o exposto por José Manuel Ugarte (2015) que sintetiza a evolução da UNASUL a partir do incipiente desenvolvimento em cooperação segurança pública atingido pela CAN e pelo MERSOCUL: o autor argentino argumenta que embora a UNASUL busque instrumentalizar isso para seus doze Estados-membros, tal utilização acontece de forma mais frágil ainda do que no MERCOSUL e na CAN.

Ademais, ele traz que a CAN tem por característica considerar o crime organizado dentro da ótica das Forças Armadas e, por conseguinte, dentro da defesa. Fato que verificamos quando cruzamos as concepções de segurança e defesa. Ainda Anteriormente, evidenciou-se o mesmo, quando percebemos que os países que incorporam concepções de Segurança Ampliada ou Segurança Integral dentro de suas políticas de defesa e não de segurança são do espaço em que está a CAN – isso incluindo a Venezuela, a qual já foi parte desse bloco antes de pertencer ao MERCOSUL. Já o Cone

Sul, sob a égide do MERCOSUL, é mais tendente à conceptualização tradicional de defesa dentro do espectro da Segurança Nacional em seu sentido mais clássico: distingue defesa nacional e segurança pública; separando, portanto, o protagonismo das Forças Armadas e as forças de segurança e policiamento doméstico.

Complementarmente, Ugarte (2010, 2014, 2015) destaca o posicionamento da Colômbia em meio a tudo isso. Caso bastante citado ao longo deste capítulo, não somente por seu grau de insegurança pública, mas também por resistência aos arranjos de defesa regional por sua ligação com os Estados Unidos devido à sua própria insegurança doméstica – pautada pelo narcotráfico. Com isso, Bogotá procurou consolidar a peça-chave de seu estado de insegurança pública dentro das competências do CDS (UGARTE, 2010), como reflete a política desenvolvida na CAN. Em contraposição a isso, Buenos Aires, mais conservadora conceitualmente dado seu histórico dos regimes de exceção miliar, conjuntamente com Quito e Sucre, preferiu a criação de uma esfera específica para as chaves dos problemas da violência na América do Sul (RUZ, 2011).

Em tal contexto, esses países alinharam-se para a criação de um Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico, em 2009. Esse conselho, muito pouco explorado na literatura que encontramos, muda de nome para Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas – CSPMD na tentativa de abarcar mais temas sociais e menos temáticas voltadas a uma discussão de “guerra contra as drogas” (UGARTE, 2015). O CSPMD procura, em tal construção, refletir uma visão multissetorial e integrada da experiência da CAN – região de maior incidência dos problemas das drogas – com as concepções do MERCOSUL, pautadas em cooperação mais próxima do policial e menos da defesa nacional para essa situação (UGARTE, 2015). Seguindo a administração e o planejamento dos outros conselhos e centros da UNASUL, o CSPMD desenvolve também seus Planos de Ação; sendo que o primeiro deles é aprovado no final de 2010.

Os Planos de Ação desse Conselho, contudo, não possuem uma visão tão dimensional sul-americana como se percebe no CDS e no CEED. Ugarte avalia, nesse sentido, que nele estão imbuídas algum contorno de concepções da ordem da segurança cooperativa da Organização dos Estados Americanos, de feição hemisférica. Por isso, o CSMPD não alcançou ainda a mesma coordenação e a mesma harmonização intrarregional que perseguiram os outros conselhos já tratados aqui neste capítulo. Outro fato que difere o CSMPD do CDS e do CEED é que o primeiro buscou superar as limitações do funcionamento dos últimos ao criar grupos específicos de trabalho com metas fixas e coordenações. Houve, inclusive, propostas de cria-se um Observatório Sul-

Americano de Drogas, encomenda da presidência pro-tempore paraguaia – nunca concretizada.

Finalmente, demais medidas, segundo Ugarte (2015) foram a revisão dos planos de ação para a inclusão de um Mecanismo de Consultas Regulares e outro de Troca de Informações até que os grupos de trabalho avançassem. Todavia, essa retórica não se materializou em ações concretas. Nesse sentido, avaliamos e concordamos, assim como o investigador argentino, que o CSPMD não é de grande contribuição ao nosso tema-problema das drogas; incentivando pouca fortificação de que um desenho de comunidade política sul-americana avance no tratamento conjunto de uma questão chave da violência, inclusive a letal, na América do Sul.

Outra ação da UNASUL em matéria de segurança pública foi o Conselho Sul-Americano em Matéria de Justiça, Segurança, Cidadania e Ações contra o Crime Organizado Transnacional – DOT, na sigla em espanhol. Criado em 2011, esse conselho se dispôs a acolher e analisar “las amenazas del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional” encomendando ao “Centro de Estudios Estratégicos de Defensa iniciar estudios sobre estos riesgos y amenazas” (CEED, 16/02/12, s/p). O informe emitido pelo CEED sobre isso concluiu que havia a necessidade de criar no seio da União das Nações Sul-Americanas um fórum de cooperação e coordenação específico para segurança pública sobre o viés da Justiça – retomando, como colocado na seção do Centro de Estudos, que compreendemos que a sede do CEED é na Argentina e esse para esse país os temas ligados à segurança pública não são temas de defesa.

Retomando Ugarte (2015), ele avaliou que o DOT adotou conceitos similares aos do MERCOSUL, distinguindo defesa de segurança pública; assim fortalecendo nosso argumento acima sobre a Argentina e o Cone Sul. De todas as formas, esse órgão aprovou em agosto de 2013 seu primeiro plano de ação. Esse plano aparentava ser fortemente estruturado, dividido em três grandes âmbitos: Segurança Cidadã; Justiça; e Ações contra o Crime Organizado Transnacional. Cabe salientar que, ao estudar o Plano de Ação desse conselho que há um esforço propositivo com objetivos de socialização e aprendizagem coletiva por meio de coordenação e cooperação política.

Assim, nós identificamos ao avaliar a estratégia de 2013-2017 que ele buscava promover “la conformación de una instancia suramericana de cooperación policial que coordine a nivel estratégico y operacional el accionar conjunto contra la DOT”. Em tal sentido isso deveria “generar un sistema suramericano de intercambio de información e

inteligencia criminal para mapear rotas, modus operandi, estruturas financieras y tendencias de la DOT” (UNASUL, RES0/2.2013/ANEXOVI).

Dessa forma, o Conselho enseja harmonizar aqueles conceitos de segurança que localizamos no CEED, sobretudo pautados no conceito de Segurança Integral em se separando esta do espectro da Defesa, atendendo assim, duas expectativas: uma dos países do Cone Sul, mais próximos dos conceitos tradicionais, e os do Norte Andino, mais próximos da sobreposição entre conceitos e espectros. Mas é importante frisar, por esse conselho não apresentar informes de avanço nem resultados concretos ou discursivos como o CDS ou o CEED, a avaliação de seu impacto limita-se importantemente.

Como fechamento, desses conselhos, concluimos, pela parca literatura e informação, que ele não é capaz de responder às mesmas questões de avaliação de impacto que o CDS e o CEED são capazes de atender, como: Que ações ou mudanças ocorrerão? Quem vai realizar estas mudanças? Quando ocorrerá e por quanto tempo? Que recursos, capital e humano, são necessários para levar a cabo as mudanças? Comunicação: quem deve saber o que? (BRYSON, 1988)? Nesse sentido, estimamos que suas ações não auxiliam realmente os *change makers* políticos sul-americanos a coordenar visões e trazê-las à realidade, aumentando a eficiência e a responsabilidade dentro de uma organização, sendo um elemento que auxilia quase nulamente a comunidade de segurança sul-americana.

### 3.1.8. Conclusões parciais sobre dinâmicas institucionais e limites

Fechando essa parte da dissertação, podemos avaliar para este capítulo que as instituições regionais na América do Sul têm um papel relevante no que tange à Segurança, em seu sentido tradicional, e à Defesa. Sobretudo o CDS e o CEED, eles vêm configurando-se de forma mediana, em nossa percepção avaliativa, como condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva por meio de: i) estrutura de poder e conhecimento e ii) processo de transações, organizações e aprendizado social. Contudo, seu impacto tem carga menor que a discursada pelos *policy makers* da UNASUL e de seus Estados-membros, pois o engajamento que poderia levar à cooperação e coordenação é menor do que o necessário para atingir de forma satisfatória os indicadores da fase madura; mantendo-se, portanto, na ascendente. Em tal contexto, a ESUDE, por ser a mais nova delas é a que menos impacta positivamente ou negativamente.

Nesse sentido, exploramos se a UNASUL, para além dos mandatos do CDS e do CEED, avança nisso que identificamos como o maior problema da base da comunidade política sul-americana – base de uma suposta comunidade de segurança em ascensão, como colocamos em nossa hipótese. Já com relação aos entes que impactariam a segurança de forma integral – juntando Segurança Humana, Cidadã e Pública – estimamos que as ações do DOT e do CSPMD não auxiliam realmente os *change makers* políticos sul-americanos a coordenar visões e trazê-las à realidade social do subcontinente. Não aumentando, assim, a eficiência e a responsabilidade dentro de uma organização com as estruturas e processos de diversas comunidades políticas fragilizadas com problemas transversais e comuns. Classificamos esses dois órgãos como sendo elementos que auxiliam quase nulamente a comunidade de segurança sul-americana. Com isso, concorda Daniel Luz, quem ressalta que se “conseguíssemos que entidades como UNASUL servissem para gerar canais regulares e confiáveis de informação e de articulação de intervenções combinadas [em segurança pública], seria um grande sucesso”.

Sob essa luz, entendemos que, essa falta de coordenação política é uma das razões pelas quais há divergências entre entendimentos quanto ao impacto da segurança pública no subcontinente. Consideramos que o problema social da violência/segurança pública na América do Sul distancia os países sul-americanos de relações políticas mais próximas com seus vizinhos de forma muito elevada por todos os fatores e dados que trouxemos. Contudo, vimos em nossos interlocutores sul-americanos uma grande divergência no espectro de respostas ao mesmo questionamento: 16% responderam que há nulo impacto na região; 33% que há baixo impacto; 17% que há impacto moderadamente baixo; 17% moderadamente alto; e outros 17% alto.

Isso nos demonstra três coisas: i) que a UNASUL não vem coordenando os entendimentos dos países quanto a esse assunto que empiricamente mostramos como sendo relevante à região, dado que o índice mais baixo de violência letal da América do Sul – Chile, com 3,1% – já é mais alto que as taxas da Ásia, Europa e Oceania e que a taxa média desse índice na América do Sul é de 20%, o dobro da taxa epidêmica da OMS; ii) que as instituições sul-americanas não vem sendo capazes de coordenar a cooperação entre os Estados sul-americanos nessa matéria para mostrar que há a transnacionalização do crime e que este pode causar aumento da violência mesmo em países mais “pacíficos”; e iii) que nem as instituições internacionais nem a dos Estados-nacionais vêm sendo

capazes de manter seu poder como comunidades políticas frente a esse risco e ameaça societal.

Assim, para este capítulo, a partir das informações trazidas, avaliações parciais cruzadas com nossa matriz básica de avaliação, temos uma tabela de percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul que demonstra que a América do Sul tem suas dinâmicas de uma comunidade de segurança ainda limitadas a uma segunda fase, com grandes dificuldades sociais e institucionais de avançar rumo à maturação e fracas evidências de possa atingir no curto prazo expectativas de mudança pacífica.

Ficando, portanto, em acordo os especialistas consultados na América do Sul, que trabalham 67% que a América do Sul hoje tem condições mediantemente baixas para garantir a paz regional no futuro. Outros 33% trazem que essas expectativas são realmente baixas. Mas nenhuma é nula. O que nos mostra que houve avanços e não retrocessos.

**Figura 19. Tabela de percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul incluindo a violência pública**

Fases, variáveis e indicadores sintéticos	Intensidade
<b>1ª Fase: Nascente</b>	
7. Condições Precipitantes	
7.1. Mudanças em tecnologia, demografia, economia e ambiente	Forte
7.2. Desenvolvimento de novas interpretações da realidade	Forte
7.3. Ameaças externas	Média/Forte
<b>2ª Fase: Ascendente</b>	
8. Fatores condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva	
8.1. Estrutura: poder e conhecimento	Forte
8.2. Processo: transações, organizações e aprendizado social	Média/Forte
<b>3ª Fase: Madura</b>	
3.a. Condições necessárias às expectativas de mudança pacífica	
3.a.1. Confiança mútua	Fraca/Média
3.a.2. Identidade coletiva	Fraca
3.b. Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política	Nula/Fraca
<b>Fase final: expectativas seguras de mudança pacífica consolidadas</b>	
4. Resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso ao uso da força em larga escala	Fraco

## CONCLUSÕES FINAIS

Partindo à esquematização de nossas conclusões parciais dos três capítulos anteriores, buscaremos sintetizar nossas ideias em um desenho final que some todas as tabelas de percepção parcial do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul. Para essa conclusão iremos resgatar nossos argumentos, maiores achados empíricos e avaliações em quatro fases: i) sobre nossa ideia do que é uma comunidade de segurança na América do Sul; ii) sobre os desenvolvimentos que levaram à conjuntura crítica inercial e *path-dependent*; iii) sobre as dinâmicas que mantêm esse momento inercial; ou seja, as forças que mantêm o movimento da massa política em meio aos atritos interestatais e sociais rumo a uma comunidade de segurança; e iv) os limites que existem e que causam letargia a esse processo, mas que permitem localizar em que fase da construção de uma comunidade de segurança a América do Sul está.

Primeiramente, no Capítulo 1 trouxemos que durante longo período de tempo o debate teórico sobre integração e comunidades concentrou-se na dimensão processual, buscando entender sob quais condições a integração avança, ao contrário de buscar as variáveis independentes e dependentes das relações causais. Nós nos aproximamos desse debate longamente deixado de lado porque desejamos entrar em uma relação causal processual, pautando-nos mais em fases e menos em resultados finais.

Essa escolha implicou uma revisão das visões de Karl Deutsch, que não considerava a existência de fases no desenvolvimento de comunidades de segurança, levando em conta apenas o sucesso e o insucesso. Deutsch afirmava que comunidades de segurança não se assemelham a organismos, não chegando a existir um processo de crescimento por meio de uma sequência fixa de etapas, de forma semelhante ao que ele coloca como ao processo de linha de montagem de um automóvel automático.

Trouxemos que quando Deutsch (1968, p.231, tradução nossa) afirmou que “certas características do processo de integração bastariam ser observadas em casos passados”, ele olha apenas para modelos baseados no que hoje consideramos como o Norte Global, possuidor de um *background* histórico muito distinto do sul-americano. Por isso, um modelo inquestionado e aplicado integralmente à América do Sul poderia apontar uma tendência a “resultar” no “insucesso” de uma comunidade de segurança com muita frequência.

Aqui na Universidade de Brasília, em 1980, Deutsch citou que aumento em alguns intercâmbios sul-americanos tinha, por fundo, interesses econômicos. Na mesma linha de pensamento de *spill-over effect* econômico que autores como Ernst Haas (1961) ou de Philippe Schmitter (2001) trazem para a integração europeia. Contudo, como evidenciamos no Capítulo 2, esse modelo original de Deutsch não permitiria estimar o quanto, na América do Sul, os intercâmbios e interações pudessem advir mais de uma causa geopolítica do que econômica – portanto, próximos ao realismo. Tal questionamento adentrou em outras conjunturas sul-americanas, acarretando também a necessidade de recuperar a visão original de que comunidades de segurança aprofundam-se nos grupos de pessoas e nas coletividades integrados a tal ponto que tais pessoas não irão lutar entre si.

Foi esse exposto que nos inclinou a aceitar que seria impossível se esconder atrás da distinção entre guerras internacionais e outras formas de conflito social, negligenciando-se os últimos e considerando-se apenas os conflitos interestatais, como insiste a literatura que não questiona o modelo de Deutsch para a América do Sul e coloca como limite apenas fatores interestatais. O que não reflete, necessariamente, a nossa condição regional sul-americana. **Uma vez que, como mostrado por meio de relatórios internacionais, os sul-americanos têm mais medo de terem suas vidas suprimidas por violência letal doméstica do que por conflitos interestatais com seus vizinhos. Encontramos que se pode somar a essa percepção, o risco de Estados em insegurança pública doméstica terem sua violência transacionalizada regionalmente.**

Como habitantes deste subcontinente não seríamos indiferentes a essa percepção comum. Nossa interpretação justificou-se nas evidências percebidas ao longo de uma série de relatórios, questionários e entrevistas citados ao final do Capítulo 1 e ao longo do Capítulo 3. Conflitos sociais são menos importantes do que conflitos interestatais clássicos em um modelo criado para explicar a comunidade política do Atlântico Norte do pós-II Guerra Mundial.

Ligado a isso, como já dito nesta parte final do trabalho, percebemos uma vasta quantidade de trabalhos, inclusive obras de referência nas Relações Internacionais que não consideram a América do Sul uma comunidade de segurança porque ela não teria alcançado, na totalidade dos modelos clássicos, as expectativas seguras de mudança pacífica. Destacamos que também encontramos esse “resultado” sobre as expectativas seguras nesta dissertação. **Ou seja, o de que a América do Sul não atinge plenamente as expectativas seguras de mudança pacífica. Porém, avaliamos que o subcontinente é,**

**consecutivamente, uma comunidade de segurança ainda em formação.** Isso porque, mesmo no modelo de Deutsch, é possível visualizar variáveis a figurarem positivamente, a exemplo da integração política de âmbito regional. Consequentemente, perguntamos, há de existir, portanto, um estágio dessa formação?

Responder a essa pergunta é uma das razões pelo uso da narrativa em primeira pessoa nesta dissertação: como habitantes e estudiosos sul-americanos de formação, percebemos por vivência e observação diária que, ao mesmo tempo em que não somos uma comunidade de segurança plenamente formada, não somos tampouco uma não-comunidade de segurança, ou uma comunidade política belicosa. **Então, onde estamos?**

Assim, poderíamos configurar de forma simplista uma comunidade de segurança ou não, se olharmos de fora de uma “caixa fechada” sul-americana. **Esse princípio da incerteza do que somos, ou onde estamos, é o que nos fez questionar ainda mais a literatura e os modelos vigentes.** A incerteza impõe restrições à precisão com que se podem efetuar medidas simultâneas de uma classe de pares de observáveis em nível além dos modelos clássicos.

Ou seja, é possível que duas análises resultem em avaliações distintas quando a percepção do observador é colocada frente ao modelo. Partículas de modelos não se comportam da mesma maneira quando o observador as examina diretamente porque, como trouxe Alexander Wendt (2015), nas Ciências Sociais a consciência do observador altera resultados da pesquisa, reforçando que as pesquisas sociais não são neutras. É preciso olhar microscopicamente dentro do modelo de Deutsch para descrever sistemas submodulares; para analisar os efeitos específicos que não são perceptíveis na macroescala proposta em 1969 para o Atlântico Norte e para que fiquem claros quais são essas influências de um observador sul-americano.

Vemos, assim, a necessidade de utilizar uma abordagem que Wendt chamou de menos clássica para compreender o comportamento de sistemas em um nível abaixo. Por exemplo, se o modelo clássico fosse o único a governar o funcionamento teórico de uma comunidade de segurança, teríamos respostas instáveis à pergunta “onde estamos?” pelos resultados binários serem apenas “existe/não existe” comunidade de segurança. Por isso, trouxemos Emanuel Adler e Michael Barnett (1998).

Vimos que eles modernizaram até certo ponto essa abordagem, compreendendo que o desenvolvimento de comunidades de segurança tem três fases: a nascente, a ascendente e a madura. Assim, adaptamos o modelo de Adler e Barnett para além do binarismo e incluindo um indicador próprio à América do Sul, e propusemo-nos a

perceber, a partir da empiria dos estudos históricos dos Capítulos 2 e 3, valendo-nos do ferramental *path-dependent*, em que fase da sequência do desenvolvimento de uma comunidade de segurança haveria uma maior concentração e maior intensidade de indicadores.

Relembramos que propusemos “perceber” e não “ponderar” porque, dado o caráter de tempo limitado desta pesquisa, de meses, não poderíamos rodar de maneira satisfatória um modelo mais abrangente com muitos indicadores complexos e ponderáveis, inclusive quantitativamente. Com isso, propusemos a ordenação da percepção como *nula, fraca, média* ou *forte*; de forma qualitativa a partir de uma construção modular com as variáveis e seus indicadores sintéticos, como ilustração dos analíticos. Após identificação de onde há maior concentração de percepções de maior intensidade, estimamos uma conclusão que corroborou com a nossa hipótese.

Partindo aos desenvolvimentos que nos levaram à conjuntura crítica inercial e *path-dependent* no Capítulo 2, marcamos nossa visão de que a pouca quantidade de guerras interestatais na América do Sul é uma instigação aos internacionalistas. Sobrepondo poder e interdependência e uma metodologia histórico-construtivista encontramos que os equilíbrios sul-americanos mudaram consideravelmente durante nosso período de avaliação, que foi de 1973 até 2008.

Ao Capítulo 2 nós adicionamos o elemento da Geografia. Vimos que ela afeta as relações entre agrupamentos humanos consolidados em Estados e como a disposição dessas sociedades impacta as suas relações para além das paisagens naturais, transformando-as em locais sociais. Sendo um dos vetores explicativos de desenvolvimento de comunidades de segurança. **Percebemos que se a História tem um peso mais impactante na formação de uma comunidade política e de segurança para Brasil e Argentina, por justamente sua paisagem natural facilmente socializável permitir a fácil construção de um local humano; estimamos, por comparação, que as relações entre Brasil e Venezuela foram mais afetadas pela Geografia física do que pela História.**

Visualizamos que Brasília e Buenos Aires partiam de uma zona de baixa convergência de interesses próximas ao limiar da violência e que Brasília e Caracas partiram, opostamente, de relações frias e de desinteresse. Porém ambos os eixos, ao final do processo estavam em graus próximos de relações: comunidades de segurança ascendentes com alguns elementos de comunidades já em maturação. Uma diferença no modo de análise é que para os vizinhos na região amazônica a Geografia que separava e

impedia que guerras se desenvolvessem entre Brasil e Venezuela transformou-se em espaço de interlocução que mudou o padrão de comportamento rumo à integração.

Importante ressaltar que há diferenças entre as relações, por mais que elas tenham melhorado qualitativamente e quantitativamente. Com base em nosso ferramental teórico avaliamos que as relações Brasil e Argentina continuam sendo mais profundas e intensas do que as entre Brasil e Venezuela, haja à vista a comparação entre as duas figuras de percepção de intensidade no final do Capítulo 2. Contudo, no que tange à manutenção da segurança, ambas estão tecnicamente em níveis próximos: comunidades ascendentes. Essa proximidade do quadro de comunidades de segurança em ascensão entre Brasil e Venezuela e entre Brasil e Argentina. Isso nos permitiu formular que esses três países poderiam conformar-se em um eixo Sul-Norte.

Em relação à integração regional, evidenciamos que o eixo Buenos Aires, Brasília e Caracas passa a ser um gerador de *take-off* e de mudança dinâmica do equilíbrio subcontinental de forma ampla, sobretudo com a ascensão de uma organização regional de coordenação e aprendizado social de cunho exclusivamente sul-americano e que conta com locais específicos para articulação de nossa segurança e defesa autonomamente: a UNASUL. **Tal fato corroborou com a adoção do adensamento social no espaço geográfico do eixo Sul-Norte, o qual, da mesma forma que o adensamento da integração, propiciou a nós uma percepção de copresença, operacionalizando no território sul-americano o desenvolvimento de uma comunidade de segurança nascente entre 1973 e 2008 a partir desse apoio desses três países.**

Seguinte às dinâmicas que mantêm esse momento inercial na primeira metade do Capítulo 3, entre 2008 e 2016, nós avaliamos que as instituições regionais na América do Sul protagonizaram um papel relevante no que tange à segurança e à defesa. Avaliamos que a União de Nações Sul-Americanas foi o principal vetor de interlocução e local de “pôr em comum” dos Estados sul-americanos sob a dinâmica de evolução de uma comunidade política e de segurança. **Evidenciamos que a UNASUL evoluiu sobre as bases de uma estrutura institucional que, embora simples e de natureza intergovernamental, adensou a cooperação e a interação entre os países em segurança e defesa – lacuna que o MERCOSUL, hoje acolhendo todos os três estados do eixo Sul-Norte, não foi capaz de preencher por sua *rationale* organizadora.**

O que percebemos na formação da UNASUL, como organização de maneira geral, é que ela atende às condições precipitantes de uma comunidade de segurança porque está incluída em uma condição de mudanças socioeconômicas, demográficas e tecnológicas,

buscando a adaptação às necessidades comunitárias políticas da América do Sul. Isso induziu novas interpretações da realidade entre os Estados de uma determinada comunidade e que haja novas percepções sobre ameaças. **Ressaltamos, com isso, que não é essa organização internacional que causou a comunidade de segurança. O que causa isso, ou em termos gerais “a paz” foi o próprio balanço político e os interesses dos Estados e de seus agrupamentos humanos, que após interações e processos de aprendizagem social, modificam seu espaço geográfico humano.**

Contudo, identificamos que as diferentes experiências de cooperação e resolução de conflitos e interesses nacionais dos países que têm maior peso estrutural nesta região, levam ao questionamento: i) se a América do Sul está movendo-se em direção a uma agenda de segurança comum; ii) quais são os fatores que impedem ou facilitam o surgimento de uma agenda comum de segurança. **Sob tais questionamentos nossos interlocutores sul-americanos, por meio do questionário, estimam que a UNASUL promove o desenvolvimento de sentido de comunidade – *we-feeling* – entre os países da América do Sul de forma moderadamente baixa.**

Mas entendemos que respostas em “baixa” como chaves para que a dinâmica de desenvolvimento prossiga no subcontinente, porque essa percepção representa um movimento natural – um equilíbrio dinâmico, o equilíbrio dinâmico de Adler (2005). **Isso porque estimamos que a América do Sul já saiu do estágio precipitante de uma comunidade de segurança porque vê-se como “nulas” respostas que nos afastam da confirmação de nossa hipótese. Além de podermos afirmar, com base empírica, que a região sul-americana já atingiu essa fortemente os elementos da primeira fase de uma comunidade de segurança e atingiu de forma mediamente forte as da segunda.**

Assim, seria natural esperar que fossem “baixas” as respostas aos elementos de uma terceira fase, conseqüentemente sem respostas nas fases “altas” do questionário. Reforçando que a América do Sul desenha seu *status* como na segunda fase. Abaixo, colocamos, como forma de recapitulação, como evidência em nossa análise, a somatória em percentagem das respostas com base na expertise de nossos interlocutores na América do Sul.

**Figura 18. Somatória das respostas ao nosso questionário prospectivo**

	Ninguno	Bajo	<b>Moderadamente bajo</b>	Moderadamente alto	Alto
¿En qué medida cree usted que el Mercosur ha contribuido en la coordinación de procesos políticos en América del Sur desde 1990 a 2008?	0%	33%	<b>67%</b>	0%	0%
¿En qué medida UNASUR contribuye al desarrollo de un sentido de comunidad entre los países de América del Sur?	0%	17%	<b>50%</b>	33%	0%
¿En qué medida el Consejo de Defensa Suramericano contribuye a estructurar procesos de coordinación de políticas en América del Sur?	0%	33%	<b>67%</b>	0%	0%
¿En qué medida el Consejo de Defensa Suramericano proporciona el intercambio de conocimiento estratégico en América del Sur?	0%	33%	<b>50%</b>	17%	0%
¿Considera usted que los <i>think tanks</i> en Seguridad y Defensa contribuyen a que las estructuras de aprendizaje social para la confianza mutua se desarrollen entre los países de América del Sur?	0%	33%	<b>67%</b>	0%	0%
¿Cree usted que UNASUR fomenta el desarrollo de un sentido de identidad colectiva entre los países de América del Sur?	0%	16%	<b>84%</b>	0%	0%
¿En qué medida cree usted que América del Sur tiene hoy las condiciones necesarias para asegurar la paz regional en el futuro?	0%	33%	<b>67%</b>	0%	0%
¿Cree usted que el problema social de América del Sur de la violencia/seguridad pública distancia su país de relaciones políticas más integradoras con los vecinos?	16%	<b>33%</b>	17%	17%	17%

Em seguida exploramos o CDS e o CEED e deles avaliamos os impactos e tiramos alguns conhecimentos. Vimos o que o desenvolvimento de novas interpretações da realidade ocorre. Apontando que podem passar de conflituosas – como Peru e Chile; Equador, Colômbia e Venezuela; e Guiana e Venezuela – ou sem comunicação com o resto da região – como Guiana e Suriname –, para uma nova busca de relacionamento assentada na coordenação e na colaboração política institucionalizada pelos órgãos da UNASUL.

O produto evidenciado disso é que os Estados sul-americanos catalisaram esse processo fundamentado que seus conceitos de defesa não podem basear-se “en hipótesis de conflictos bélicos y situaciones de confrontación entre estados, sino en la perspectiva de lo que podría denominarse como una comunidad de seguridad sudamericana” (CEED, 2011, p. 3). Colocando, assim, o termo comunidade de segurança oficialmente nos debates institucionalizados pela UNASUL, a variável interveniente para a “paz”, como colocado em nosso Capítulo 1.

Dessa forma, avaliação é que esses órgãos da UNASUL vêm configurando-se de forma mediana, em nossa percepção avaliativa, como condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva por meio de: i) estrutura de poder e conhecimento e ii) processo de transações, organizações e aprendizado social. **Contudo, seu impacto limita-se porque ele tem *outcoming* real menor que a discursada pelos *policy makers* da UNASUL e de seus Estados-membros, pois o engajamento que poderia levar à cooperação e coordenação é menor do que o necessário para atingir de forma satisfatória os indicadores da fase madura; mantendo-se, portanto, na ascendente.** Em tal contexto, a ESUDE, por ser a mais nova delas é a que menos impacta positivamente ou negativamente.

Assim, também estimamos sobre a somatória do quadro de nossos questionamentos aos expertos sul-americanos pensando em uma escala. Com a exceção da última pergunta, pôde-se perceber que o escalonamento das respostas atende à escala da matriz básica de avaliação. Se percebermos que a maioria das perguntas atua nos indicadores da segunda e terceira fase, avaliamos que quase todas as respostas acima de 50% de avanço estão no moderadamente baixo. Isso indica que passamos por um estágio de ascensão dado que o movimento faz-se de “baixo” para “moderadamente alto”, onde ainda há a presença de respostas a 0%; mostrando, assim, uma janela de oportunidade.

Notamos que não há respostas acima de 0% – à exceção da violência urbana – em “nulo”. Isso nos evidencia que a fase de nascimento de uma comunidade de segurança foi

cumprida. **Consideramos, portanto, esse elemento de nossa dissertação mais uma confirmação de nossa hipótese de que a América do Sul está na segunda fase de uma comunidade de segurança – ascensão – e a UNASUL toma um papel de importante variável interveniente, catalisando o processo.**

Nesse sentido, exploramos a UNASUL, para além dos mandatos do CDS e do CEED e se avançamos no que identificamos como o maior problema da base da comunidade política sul-americana. A questão à qual tivemos o menor grau de coerência entre nossos especialistas consultados: a violência pública, especialmente a letal. Como mostramos no Capítulo 3 os próprios órgãos da UNASUL que deveriam cuidar de apenas de Defesa também discutem Segurança Humana, Cidadã e Pública. Como essa discussão não é seu mandato original, fomos avaliar os conselhos da UNASUL os quais deveriam avaliar essas discussões.

**Em tal sentido analisamos as ações do DOT e do CSPMD e estimamos que eles não auxiliam realmente os *change makers* políticos sul-americanos a coordenar visões e trazê-las à realidade social do subcontinente. Não aumentando, assim, a eficiência e a responsabilidade dentro de uma organização com as estruturas e processos de diversas comunidades políticas fragilizadas com problemas transversais e comuns.** Classificamos esses dois órgãos como sendo elementos que auxiliam quase nulamente a comunidade de segurança sul-americana. Tanto é que vemos uma grande disparidade de respostas no questionário, ao contrário do que vimos com todas as outras questões.

**Sob essa luz, entendemos que, essa falta de coordenação política é uma das razões pelas quais há divergências entre entendimentos quanto ao impacto da segurança pública no subcontinente. Consideramos que o problema social da violência/segurança pública na América do Sul distancia os países sul-americanos de relações políticas mais próximas com seus vizinhos de forma muito elevada por todos os fatores e dados que trouxemos.**

Isso nos demonstrou diversas coisas, mas as mais importantes foram que a UNASUL não vem coordenando os entendimentos dos países quanto a esse assunto relevante à região, dado que o índice mais baixo de violência letal da América do Sul já é mais alto que as taxas da Ásia, Europa e Oceania e que a taxa média desse índice na América do Sul é de 20%, o dobro da taxa epidêmica da OMS; e que as instituições sul-americanas ainda não são capazes de coordenar a cooperação entre os Estados sul-

americanos nessa matéria pra mostrar que há a transnacionalização do crime e que este pode causar aumento da violência mesmo em países mais “pacíficos”.

Nossa conclusão mais importante sobre esse tópico é que nem as instituições regionais nem a dos Estados-nacionais vêm sendo capazes de manter seu poder como comunidades políticas frente a esse risco e ameaça societal. Nesse contexto, os Estados sul-americanos em insegurança não se consolidam como corpo administrativo weberiano que, no espaço de um determinado território reclamam para si, com êxito, o monopólio da violência física.

Eles tampouco conseguem administrar a vida social por meio de dispositivos, comandos e sanções políticas – como colocado por Karl Deutsch (1973) e Hanna Arendt (2011) – cuja finalidade é exercer o controle sobre a população, normalizando as maneiras de viver e morrer. **Finalmente, isso fragiliza muito, em nossa avaliação, a constituição de uma comunidade política e de segurança sul-americana; sobretudo quando dois dos maiores motores dessa integração – Brasil e Venezuela – são países largamente afetados.**

Assim, como conclusão final, a partir de todas as informações trazidas até aqui, nós tecemos uma tabela de percepção do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul que demonstra que **a América do Sul tem suas dinâmicas de uma comunidade de segurança em formação ainda limitadas a uma segunda fase**, com grandes dificuldades societais e institucionais de avançar rumo à maturação.

**Figura 20. Tabela de percepção final do desenvolvimento de uma comunidade de segurança na América do Sul incluindo a violência pública**

Fases, variáveis e indicadores sintéticos	Intensidade
<b>1ª Fase: Nascente</b>	
9. Condições Precipitantes	
9.1. Mudanças em tecnologia, demografia, economia e ambiente	Forte
9.2. Desenvolvimento de novas interpretações da realidade	Forte
9.3. Ameaças externas	Média/Forte
<b>2ª Fase: Ascendente</b>	

10. Fatores condutores ao desenvolvimento de confiança mútua e identidade coletiva	
10.1. Estrutura: poder e conhecimento	Média/Forte
10.2. Processo: transações, organizações e aprendizado social	Média/Forte
<b>3ª Fase: Madura</b>	
3.a. Condições necessárias às expectativas de mudança pacífica	
3.a.1. Confiança mútua	Baixa/Média
3.a.2. Identidade coletiva	Nula/Baixa
3.b. Baixo nível de violência letal nos Estados da comunidade política	Fraca/Nula
<b>Fase final: expectativas seguras de mudança pacífica consolidadas</b>	
7. Resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso ao uso da força em larga escala	Fraca

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARYA, Amitav. *Collective identity and conflict management in Southeast Asia*. IN: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- ADLER, Emanuel. *Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations*. London, New York: Routledge: 2005.
- ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998
- ADLER, Emanuel; GREVE, Patricia. “When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance”. *Review of International Studies*, Vol. 35, Supplement S1, February 2009, pp.59-84.
- ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *A Nova Geometria do Poder Mundial nas Visões Argentina e Brasileira*. IN: LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Perspectivas: Brasil e Argentina*. Brasília: IPRI, 1996.
- AMORAS DOS SANTOS, Haroldo. *Evolução e perspectivas da relação venezuelana-brasileira*. Fundação Konrad Adenauer: Rio de Janeiro, 2015. Disponível em <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_43113-1522-5-30.pdf?160427161632](http://www.kas.de/wf/doc/kas_43113-1522-5-30.pdf?160427161632)> Acessado em 05 maio 2016.
- AMORIM, Celso. *Conversas com Jovens Diplomatas*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ARAVENA, Fransisco. *Escenarios Globales Inciertos: los desafios de la CELAC*. VII Informe Del Secretario General de FLACSO. Facultad Latinoamerica de Ciencias Sociales (FLACSO), 2012.
- ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, 2011.
- ARGENTINA. *Lei de Defesa Nacional de 1988*. Disponível em <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>> Acessado em 13 out. 2016.
- ARRAIS, Amauri. *Julgamento de Lugo ameaça ordem democrática no Paraguai, diz Unasul*. Disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/julgamento-de-lugo-ameaca-ordem-democratica-no-paraguai-diz-unasul.html>> acessado em 13 out. 2016.
- ASHWORTH, Lucian M. (2002), ‘Did the Realist-Idealist Great Debate Really Happen? A Revisionist History of International Relations’ *International Relations*, 16(1), 33-51.
- BALDWIN, David A., “The concept of security”. *Review of International Studies*, 23 1997: 5.

BANCO MUNDIAL. *Latin America: Time to Put a Stop to Road Deaths*. 2013. Disponível em <<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/05/10/accidentes-trafico-carreteras-america-latina>> acesso em 13 out. 2016.

BANDEIRA, Moniz. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília: Edunb, 1995.

BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1992.

BARNEY, Alvaro. *Sociología y violencia urbana en Colombia*. Anales del Congreso Nacional de Sociología. Guzmán, 2016. Disponível em <[https://www.icesi.edu.co/congreso\\_sociologia/images/ponencias/19-Guzman-Sociologia%20y%20violencia%20urbana%20en%20Colombia.pdf](https://www.icesi.edu.co/congreso_sociologia/images/ponencias/19-Guzman-Sociologia%20y%20violencia%20urbana%20en%20Colombia.pdf)> acessado em 13 out. 2016.

BBC Brazil. El impacto de la crisis económica de Venezuela en otros países de América Latina, 25/06/2016, Disponível em <[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160524\\_economia\\_impacto\\_crisis\\_venezuela](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160524_economia_impacto_crisis_venezuela)> Acessado em 13 out. 2016.

BBC UK. *Corbyn biggest threat to Falklands, claims Fallon*. 17/02/16). Disponível em <<http://www.bbc.com/news/uk-35593095>> acessado em 13 out. 2016.

BERNAL - MEZA, Raúl. *Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica*. Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin; 12: 1 – 22, 2013.

BERNAL-MEZA, Raúl. *Política Exterior de Argentina, Chile y Brasil: Perspectiva Comparada*. IN: SARAIVA, José Flávio. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, IBRI, 2003.

BOOTH, Ken. *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BORGES, Cândice; MOURA, Camila. *O deslocamento da formação no espaço da cidade*. IN: MACHADO, Lia Zanotta; BORGES, Antonádia; MOURA, Cristina. *A Cidade e o Medo*. Brasília: Francis, 2014.

BRAGA, Jorge Luiz Raposo. “Os Desafios e as Perspectivas da Integração Regional na América do Sul”. *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial, EGAL, 2011- Costa Rica II Semestre 2011 pp. 1-15.

BRASIL. *Mercosul é principal fonte de superávit comercial do Brasil*. 17/07/2015. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/07/mercossul-e-principal-fonte-de-superavit-comercial-do-brasil>> acessado em 13 out. 2016.

BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV – XVIII*. Volume 3. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

BRYSON, John. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.

BUZAN, Barry. HENSEN, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BUZAN, Barry. *People, States, and Fear: the National Security Problem in International Relations*. Surrey: Biddles Ltd., 1982.

BUZAN, Barry. The English School: a neglected approach to International Security Studies. *Security Dialogue*, 46 (2), 2015. pp. 126-143.

BUZAN, Barry. *The timeless wisdom of realism*. IN: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. *International Relations Theory: positivism & beyond*. Cambridge: Cambridge University Press 1996.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard; JONES, Charles. *The Logic of Anarchy: Neorealism and Structural Realism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Power : The structure of International Security*. Cambridge University Press: 2003.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAMPBELL, Jorge. *MERCOSUL: Entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 2000.

CARDENAS, Antonio Luís. *Geografía de Venezuela*. Caracas: Fondo Editorial UPEL, 2000.

CARRERAS, Miguel. *The Southern Cone: An Imagined Security Community* (working paper). Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh. 2012.

CASTRO, Iná Elias. *Geografia e Política: território, escala de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CEARÁ. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. *Crimes Violentos Letais e Intencionais – CVLI*. Setembro de 2016. Disponível em <[http://www.sspds.ce.gov.br/file\\_bd?sql=FILE\\_DOWNLOAD\\_FIELD\\_ARQUIVO\\_DO\\_WNLOAD&parametros=5034&extFile=pdf](http://www.sspds.ce.gov.br/file_bd?sql=FILE_DOWNLOAD_FIELD_ARQUIVO_DO_WNLOAD&parametros=5034&extFile=pdf)> acessado em 13 out. 2016.

CEED. Declaração de Quito de 2012. Disponível em <<http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/11/DECLARACION%20C3%93N-QUITO.pdf>> acessado em 13 out. 2016.

CEED. *Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Disponível em <[http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO\\_CEED\\_FINAL.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CEED_FINAL.pdf)> acessado em 13 out. 2016.

CEED. *Informe de Avance a diciembre 2012*. Disponível em < [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Informe\\_avance\\_conc\\_seg\\_def\\_2012\\_lima.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Informe_avance_conc_seg_def_2012_lima.pdf) > acessado em 13 out. 2016.

CEED. *Informe del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional*. 16/02/2012. Disponível em < [www.ceedcds.org.ar/Espanol/09.../CRIMEN\\_ORGANIZADO.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09.../CRIMEN_ORGANIZADO.pdf) > acessado em 13 out. 2016.

CEED. *Informe preliminar del ceed al consejo de defensa suramericano acerca de los terminos de referencia para los conceptos seguridad y defensa en la region suramericana*. 2009. Disponível em < [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME\\_CONCEPTOS\\_SEG\\_DEF.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf) > acessado em 13 out. 2016.

CEED. *Modernización de Ministerios de Defensa*. 2009. Disponível em <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/Cuadernos-Defensa-n1.pdf> acessado em 13 out. 2016.

CELI, Pablo. *Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina*. 2005. Disponível em < <http://www.resdal.org/atlas/atlas-celi.pdf> > acessado em 14 out. 16.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*. Disponível em < [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1138/1/S0900390\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1138/1/S0900390_es.pdf) > acessado em 13 out. 2016.

CERQUEIRA, Daniel. *Causas e Consequências do Crime no Brasil*. Tese de doutorado, Economia, PUC-RJ, 2010.

CERQUEIRA, Daniel; CARVALHO, Alexandre; LOBÃO, Rute; RODRIGUES, Waldir.. *Custos das Mortes por Causas Externas no Brasil*. Disponível em < [http://jaguar.fcav.unesp.br/RME/fasciculos/v26/v26\\_n3/A2\\_Alexandre.pdf](http://jaguar.fcav.unesp.br/RME/fasciculos/v26/v26_n3/A2_Alexandre.pdf) > acessado em 13 out. 2016.

CERVO, Amado. *A Política Exterior da Venezuela*. IN: ARAÚJO, Heloísa Vilhena. *Os Países da Comunidade Andina*. Brasília: FUNAG, 2004.

CERVO, Amado. *A Venezuela e seus vizinhos*. IN: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. *Venezuela Visões Brasileiras*. Brasília: FUNAG, 2001.

CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: EDUnB, 2014.

CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado; RAPPORT, Mario. *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

- CODHES. *Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010*. 15/02/11. Disponível em <[http://www.es.lapluma.net/images/stories/documents\\_periodicos\\_app/Ultimo%20Informe%20Codhes%20Desplazamiento%20Forzado%20Colombia.pdf](http://www.es.lapluma.net/images/stories/documents_periodicos_app/Ultimo%20Informe%20Codhes%20Desplazamiento%20Forzado%20Colombia.pdf)> acessado em 13 out. 2016.
- COLLIER, David. “Data, field work and extracting new ideas at close range”. *APSA–CP Newsletter*, Winter, 1–6, 1996.
- COLLIER, Ruth; COLLEIR, David. *Shaping the political arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Change in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- COMUNIDADE ANDINA. Declaración de Santiago do Chile de 2009. Disponível em <[http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm)> acessado em 13 out. 2016.
- COPPENS, Walter. “La Conquista del Sur: ¿ocaso de los indios amazónicos?”. *SIC* 338: 382: 83, 1971. Disponível em <[http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1971338\\_382-383.pdf](http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1971338_382-383.pdf)> Acessado em 05 jun. 2016.
- CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. *A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2010.
- COSTA, Darc. *Estratégia Nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 2003.
- COSTA, Iván; RAMIREZ, Grazielle. *Para além da “guerra” e da “paz”: Territórios de violência em Medellín*. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. 96:2012.
- COUTO E SILVA, Golbery do. *O Pensamento Geopolítico no Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.
- COX, Robert. “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium Journal of International Studies*. No. 10, Vol. 126, 1981.
- D’ÁVILA MAGALHÃES, Diego. “Comunidade de segurança: a teoria no conceito”. *Carta Internacional*, Vol. 7, n. 2, jul.-dez. 2012, pp. 81-98.
- DAUGBJERG, Carsten; KAY, Adrian. *Spotting sequences in policy evolution: the co-existence of self-reinforcing and reactive feedback effects*. Milan: 2<sup>nd</sup> International Conference on Public Policy: July 2015.
- DEL PEDREGAL, Carlos. *UNASUR y la Proyección del Consejo de Defensa Suramericano* 2009. Disponível em <<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72507/UNISCI%20DP%2021%20-%20NUMERO%20ENTERO.pdf>> acessado em 13 out. 2016.

DEUTSCH, Karl, et al. *Political Community and the North Atlantic Area*. New Jersey: Princeton University Press, 1969.

DEUTSCH, Karl. *Comentários do prof. Deutsch*. IN: COLEÇÃO ITINERÁRIOS. *Deutsch na UnB*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

DEUTSCH, Karl. *El Análisis de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1978.

DEUTSCH, Karl. *Politics and Government: How People Decide Their Fate*. New York: Houghton Mifflin, 1980.

DEUTSCH, Karl. *The Nerves of Government*. Nova York: The Free Press, 1966.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Editora da UnB, 2000.

EL PAÍS. *Acordo pela paz entre PCC e Comando Vermelho derruba homicídios em Fortaleza*. 28/08/2016. Disponível em <  
[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/19/politica/1471617200\\_201985.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/19/politica/1471617200_201985.html)> acessado em 13 out. 2016.

EL PAÍS. *Sobral, a cidade da “passeata do crime” e da “lei da perna manca”*. 27/08/16. Disponível em <  
[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/19/politica/1471636285\\_536064.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/19/politica/1471636285_536064.html)> acessado em 13 out. 2016.

EL PAÍS. *Acordo de paz entre as duas facções durou quase duas décadas e pode ter chegado ao fim*. 17/10/2016. Disponível em  
<[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/17/politica/1476734977\\_178370.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/17/politica/1476734977_178370.html)>  
acessado em 18 out. 16.

ESCUDE, Carlos. “La Argentina y sus alianzas estratégicas” *Archivos del Presente*, ano 4º, No. 13, jul.-set. 1998, pp.61-74.

ESTADÃO. *Argentina compra 20 aviões da Embraer com ajuda do BNDES*. 22/05/2009 Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,argentina-compra-20-avioes-da-embraer-com-ajuda-do-bndes,375083>> acessado em 13 out. 2016.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. “Path dependency e os Estudos Históricos Comparados”. *BIB*, São Paulo, n° 53, 1º semestre de 2002, pp. 79-102.

FOLHA DE S. PAULO. *Aliança PCC-CV é eventual e limitada aos negócios*. 28/05/2006. Disponível em <  
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2805200608.htm>> acessado em 17 de outubro de 2016.

FOLHA DE S. PAULO. *Brasil oferece R\$ 3,5 bi à Argentina*. 20/08/2008. Disponível em <  
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2008200917.htm>> acessado em 13 out. 2016.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *2016 Global Risks Report*. Disponível em < <http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf> > Acessado em 28 maio 2016.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Global Risks Perception Survey 2015*. Disponível em < [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_2015\\_Report15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_2015_Report15.pdf) > Acessado em 28 maio 2016.

FRAGA, Rosendo. *Uma visão política do MERCOSUL*. IN: CAMPBELL, Jorge; ROZEBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. *MERCOSUL: Entre a realidade e a utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 2000.

FUCCILLE, Alexandre. *O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL: um novo modelo de defesa sub-regional?* 2014. Disponível em < <http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Full-Paper-ALACIP-Fuccille.pdf> > acessado em 13 out. 2016.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. “Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva”. *Contexto Internacional* Rio de Janeiro, vol. 35, n. 1, janeiro/junho 2013, p. 77-104.

FÜLLGRAF, Frederico. *A bomba pacífica: O Brasil e outros cenários da corrida nuclear*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

GALLUP, João Luke; GAVIRIA, Alejandro; LORA, Eduardo. *Geografia é Destino?* São Paulo: Editora UNESP, 2005.

GERALDO, Michelly S.. “A Securitização da Política Energética nas Relações Internacionais a Partir dos Anos 1970”. *Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais – SEBREEI*, Porto Alegre, 2012. Disponível em < <http://www.ufrgs.br/sebreei/2012/wp-content/uploads/2013/01/Michelly-Sandy-Geraldo.pdf> > Acessado em 28 maio 2016.

GIMENEZ, Heloísa Marques. *Defesa nacional, segurança pública e relações internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)*. Tese de doutoramento, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2015.

GIRAULT, René. *Être historien des relations internationales*. Paris: Publications de la Sorbonne, 1998.

GUYANA. *Guyana National Constitution, 1980*. Disponível em < <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/gy/gy009en.pdf> > acessado em 13 out. 2016.

GWINN, I. A. *Towards A Critical Historiography Of Orthodox-Revisionist Debates On The Origins Of The Cold War: Between Disciplinary Power And U.S. National Identity*. Birmingham: University Of Birmingham, Master Thesis, 2009.

HAAS, Ernst B. 1961. “International integration: the European and the universal process”. *Interational Organisations* . Vol. 15, No. 3), p. ;66–92, 1961.

HALPERIN-DONGUI, Tulio. *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

- HIRST, Mônica. *Seguridd Regional em las Americas*. In: GRABENDORFF, Wolf (Ed.). *La seguridad regional em las Americas*. Bogotá: FESCOL-CERC, 2003.
- HOWLETT, Michael. “Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostasis and Path Dependency”. *Journal of Public Policy*, 29, 3, 2009, p.241-262.
- HURD, Ian. “Legitimacy and Authority in International Politics”. *International Organization*, 53, 2, Spring 1999, pp. 379–408.
- HURRELL, Andrew. *Is there a Security Community in South America ?* IN: ADLER, Emanuel.; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- IADB. *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. Washington: IADB, 2015.
- IKENBERRY, John. “Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar”. *International Security*, Vol. 23, No. 3 (Winter, 1998-1999), pp. 43-78
- IKENBERRY, John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, And The Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton and Stanford University Press: 2001.
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Missão do IPEA na Venezuela - Nota Técnica Preliminar sobre a Integração de Infraestrutura Brasil-Venezuela. Resumo Executivo*. 26 abr. 2011. Disponível em < <http://www.ipea.gov.br/acessoainformacao/dados/diretoriacolegiada/2011/2011.04.26/Documentos/26.04.2011.pdf> > Acessado em 05 jun. 2016.
- ISAPE. *FADEA apresenta projeto do avião de treinamento sul-americano, o UNASUL-1, na LAAD 2013*. 26/04/13. Disponível em <<https://isape.wordpress.com/2013/04/27/fadea-apresenta-projeto-do-aviao-de-treinamento-sul-americano-o-unasul-1-na-laad-2013/>> acessado em 13 out. 2016.
- ISAPE. *Primeiro avião de treinamento militar da UNASUL estará no mercado em 3 anos*. 16/05/2013. Disponível em <<https://isape.wordpress.com/2013/05/17/primeiro-aviao-de-treinamento-militar-da-unasul-estara-no-mercado-em-3-anos/>> acessado em 13 out. 2016.
- ISTOÉ. *A ação política do PCC*. 15/07/2016. Disponível em < <http://istoe.com.br/acao-politica-do-pcc/> > acessado em 13 out. 2016.
- JÁCOME, Francine. *Distintas visiones sobre Seguridad y Defensa em América del Sur: retos para la cooperación regional*. Caracas: ILDIS, 2008.
- JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, S.; ALSINA, J. P. (orgs.). *Segurança internacional: Perspectivas brasileiras*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- Juan Gabriel Tokatlian (2009, s/p) ¿Bye bye Consejo Sudamericano de Defensa?, por Juan Gabriel Tokatlián. Página 12, Buenos Aires, 7 de agosto de 2009. Disponível em <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-129553-2009-08-07.html>> acessado em 13 out. 2016.

- KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press, 2001.
- KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, 1983.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Interdependence*. New York: Columbia University Press, 1997.
- KESSLER, Nemuel. *O sentimento de insegurança e o medo na Argentina*. IN: MACHADO, Lia Zanotta; BORGES, Antonádia; MOURA, Cristina. *A Cidade e o Medo*. Brasília: Francis, 2014.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sindey. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994
- KOCH-GRÜNBERG, Theodor. *Do Roraima ao Orinoco*. Volume 1. São Paulo: UNESP, 2005.
- KOEHANE, Robert; NYE, Joseph. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1973.
- KOŁODZIEJ, Edward. *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005
- KOWERT, Paul; LEGRO, Jeffrey. *Norms, Identities, and their limits: A Theoretical Reprise*. IN: KATZENSTEIN, Peter. *The Culture of National Security*. Nova York: Columbia University Press, 2006.
- KRATOCHWIL, Friedrich. "The Monologue of Science". *International Studies Review*, 5, pp. 123–153, 2003.
- KUCINSKI, Bernardo. "La Amazonia y la geopolítica del Brasil". *NUEVA SOCIEDAD*, Caracas, no. 37, julio-agosto 1978, pp.26-30.
- LA NACIÓN *Con Cameron, Macri habló de ampliar el vínculo y establecer un "paraguas" sobre Malvinas*. 22/01/16. Disponível em <<http://www.lanacion.com.ar/1864303-con-cameron-macri-hablo-de-ampliar-el-vinculo-y-establecer-un-paraguas-sobre-malvinas>> acessado em 13 out. 2016.
- LECEEW, Sander. "La dynamique des innovations". *Penser les techniques. Alliage*. 20-21, pp.28-42, p.1994.
- LEFBBVRE, Henri. *Critique de la vie quotidienne*. Vol. 1. Paris: L'Arche, 1958.
- LESSA, Antônio Carlos. *A Venezuela e a Integração Regional*. IN: ARAÚJO, Heloísa Vilhena. *Os Países da Comunidade Andina*. Brasília: FUNAG, 2004.
- LIMA, Marcos Costa. *A questão das fronteiras do Norte do Brasil, a Amazônia e a construção de uma unidade sul-americana*. IN: MARTINS, Estveão Chaves Rezende;

- MOREIRA, Felipe Kern. *As Relações Internacionais na Fronteira Norte do Brasil*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2011.
- LIMA, Maria Regina Soares. KFURI, Regina. “Política Externa da Venezuela e as Relações com o Brasil”. *Papeis Legislativos*, n.6, out. 2007, Rio de Janeiro, OPSA.
- LLADÓS, José Maria; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Perspectivas: Brasil e Argentina*. Brasília: IPRI, 1999.
- LUKES, Steven. *Power: A Radical View*. Nova York: Macmillan, 1974.
- LYRA, Mariana; NETO, Ricardo. “Conselho de defesa sul-americano: três perspectivas de criação”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, São Paulo, n. 78, 2º semestre de 2014 (Publicada em junho de 2016).
- MACHADO, Lia Zanotta; BORGES, Antonádia; MOURA, Cristina. *A Cidade e o Medo*. Brasília: Francis, 2014.
- MAHONEY, Jones. “Path-Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective”, *Studies in comparative International Development*, Spring, 2000.
- MALAMUD R, Carlos. “La crisis de la integración se juega en casa”. *Nueva Sociedad*, 219, Pp. 97-112.
- MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. *Cultura e Poder nas Relações Internacionais*. Brasília: Editora da UnB, 2002.
- MCCORMICK, John. *Why Europe Matters*. Londres: Palgrave Macmillan, 2013.
- MD – MINISTÉRIO DA DEFESA. *Declaração do Rio De Janeiro dos Ministros da Defesa da Argentina e do Brasil*. Rio de Janeiro, 9 de abril de 2013, s/p. Disponível em <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/comunicados\\_conjuntos/de\\_cl\\_conj\\_bra\\_arg.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/comunicados_conjuntos/de_cl_conj_bra_arg.pdf)> acessado em 13 out. 2016.
- MEARSHEIMER, John J. “Back to the future: instability in Europe after the Cold War” *International Security*, 15, 1, Summer 1990, pp. 5-56.
- MEARSHEIMER, John J. “The False Promise of International Institutions”. *International Security*, 19, 3, Winter, 1994-1995, pp. 5-49.
- MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Chicago: University of Chicago, 2001.
- MEDEIROS FILHO, Oscar. *Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. São Paulo, Universidade de São Paulo (tese de doutoramento), 2010.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Série Ciência Política. Anna Blume, 1996.

MENESES, Emilio. *Percepciones de amenazas militares y agenda para la politica de defensa*. 1993. Disponível em <<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43515.pdf>> acessado em 13 out. 2016.

MESSARI, Nizar. “The State and the Dilemmas of Security: The Middle East and the Balkans”. *Security Dialogue*, December 2002, vol. 33, no. 4, pp. 219-231.

MIGNOLO, Walter. *The Idea of Latin America*. Malden, Massachusetts: Blackwell, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Declaração Conjunta Brasil – Venezuela*. 17 out. 1987. Disponível em <[http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b\\_72/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1987/b_72/)> Acessado em 05 jun. 2016.

MORALES, Alfonso. “Argentina Brasil Venezuela: líderes en la Integración Latinoamericana y Caribeña contemporánea” *Revista sobre Fronteras e Integración*, Año 17, No. 34 / Julio - Diciembre 2012.

MOREIRA, Marcílio Marques. *Karl Deutsch e a Política Cibernética*. IN: COLEÇÃO ITINERÁRIOS. *Deutsch na UnB*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

MUGGAH, Robert; DINIZ, Gustavo. *Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia “América do Sul como prioridade” contra o crime organizado transnacional*. Disponível em <[https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/10/artigo\\_estrategico\\_protegendo\\_as\\_fronteras\\_port.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/10/artigo_estrategico_protegendo_as_fronteras_port.pdf)> acessado em 13 out. 2016.

MURRAY, Joseph; CASTRO, Daniel; KAHN, Tulio. “Crime and violence in Brazil: Systematic review of time trends, prevalence rates and risk factors”. *Aggress Violent Behav*. 2013 Sep; 18(5).

NASCIMENTO, Nivio Caixeta. Nivio Caixeta: depoimento [set. 2016]. Entrevistadores: Bruno Valim Magalhães. 1 arquivo de áudio de MPEG4 de 50 minutos. Entrevista concedida de acordo com a guia no apêndice 2 desta dissertação.

NATHAN, Laurie. *Security Communities and the problem of domestic instability*. (Working Paper No. 55). London School of Economics: Crisis States Research Centre, London, November, 2004.

NEUMANN, Iver B. “A region-building approach to Northern Europe”. *Review of International Studies*, Vol. 20, No. 1, p. 53-74, 1994.

NEWMAN, Edward. “Human Security: Reconciling Critical Aspirations with Political ‘Realities’”. *The British Journal of Criminology*, v.56, n.6, 2016.



[ZJTkFMLnBkZiJdXQ/2015%20SOCIAL%20PROGRESS%20INDEX\\_FINAL.pdf](#)>  
Acessado em 28 maio 2016.

PORTILLO, Julio. *Integração Fronteiriça: Brasil-Venezuela*. IN: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Brasil e Venezuela: Esperanças e Determinações na Virada do Século*. Brasília: FUNAG, 1995.

PORTILLO, Julio. *Venezuela-Brasil: Relaciones Diplomáticas 1842-1982*. Caracas: Editorial Arte, 1983.

PRICEWATERHOUSE COOPER. *Global Defense Perspectives Mapping Prioritization and Posture in a Challenging*

RAMALHO, Antônio Jorge. “A Escola de Defesa da América do Sul”. *Boletim Mundorama*, 02 set. 2015. Disponível em < <http://mundorama.net/2015/09/02/a-escola-de-defesa-da-america-do-sul-por-antonio-jorge-ramalho/> > Acessado em: 02 set. 2015.

RELATÓRIO DE GESTÃO EMBAIXADA DO BRASIL NA REPÚBLICA DO PERU EMBAIXADOR CARLOS ALFREDO LAZARY TEIXEIRA. 2016. Disponível em < <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getDocumento.asp?t=168770>> acessado em 13 out. 2016.

RESDAL. *Atlas comparativo de la Defensa en America Latina y Caribe 2012*. Disponível em < <http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf>> acessado em 13 out. 2016.

REZEK, Francisco. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 1991.

RIBEIRO, Wagner et al. “The Impact of Epidemic Violence on the Prevalence of Psychiatric Disorders in Sao Paulo and Rio de Janeiro, Brazil”. *PLoS One*, 2013; 8(5).

RICUPERO, Rubens. *O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular*. IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Crescimento, desenvolvimento e modernização: Sessenta Anos de Política Externa*. São Paulo: Cultura/USP, v.1, 1996.

RÍOS SIERRA, Jerónimo. “UNASUR o la Confluencia de dos Liderazgos Regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela”. *Reflexión Política*, vol. 13, no. 25, junio, 2011, pp. 50-63 Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga, Colombia.

ROCHA, Alexandre. “Robert Frank and the History of International Relations. Reappraisal and manifesto”. *Revista Tempo*, Vol. 19, n. 35, 2013.

RODRIGUES, Francilene. *O que faz o Brasil, Brasil e a Venezuela, Venezuela: Uma descrição do pensamento social brasileiro e venezuelano*. IN: MARTINS, Estevão; KERN, Felipe. (Orgs) *As Relações Internacionais na Fronteira Norte do Brasil: Coletânea de Estudos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2011.

- RODRIGUES, José Luiz. “Nuestros magníficos pasados”. La Espera. *El Mundo*, Madrid, 9 abr. 1994.
- ROMERO, Carlos. “América Latina: el reto del siglo XX”. *Venezuela Analítica*, ano 1, no. 4, jun. 1996.
- ROMERO, Oscar Jorge. *El intercambio argentino-brasileño*. IN: HIRST, Monica. *Argentina-Brasil: El largo camino de la integración*. Buenos Aires: Legasa, 1988.
- RUGGIE, John Gerard. *Anatomy of Multilateralism*. IN: MARTIN, Lisa. *Multilateralism Matters: the theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University Press, 1993.
- SÁ, Leonardo; ACCIOLY, Izabel; REIS, Larissa. *Das guerras à pacificação nas dinâmicas criminais e lutas faccionais armadas nas favelas à beira-mar em Fortaleza*. Anais da 30ª Reunião Brasileira de Antropologia. 2016. Disponível em <  
<http://www.30rba.abant.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjI3OTQiO3oiO3M6MToiCI7czozMjoiYjYyNmE0YzI4NWE0OGUzYjk3OTdiYTRiNzEyYjM4NmEiO30%3D>> acessado em 13 out. 2016.
- SACCONI, María A. “UNASUR: visiones desde el MERCOSUR”. *Revista de la Integración Suramericana*, Nro 2. Pp. 31-36, 2008.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis and PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. “As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012)”. *Rev. bras. polít. int.* 2014, vol.57, n.1, pp.22-39.
- SAINT-PIERRE, Hector. *As “Novas Ameaças” às democracias sul-americanas: uma abordagem teórico conceitual*. IN: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (Org.). *Segurança e defesa nacional: da competição à segurança regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.
- SALOMÓN, Mónica. “La PESCA y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los ‘nuevos intergubernamentalismos’”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 45-46, p. 197-221, 1999.
- SAMPER, Ernesto. - Comunicado d la Secretaria General d UNASUR respecto a la situación d la Presidenta @dilmabr en Brasil. Disponível em <  
[https://twitter.com/ernestosamper/status/719914277256212481/photo/1?ref\\_src=twsrc%5Etfw](https://twitter.com/ernestosamper/status/719914277256212481/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw)> acessado em 13 out. 2016.
- SANAHUJA, José Antonio; ESCÁNEZ, Francisco J. *Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR*. 2014. Disponível em <  
<http://eprints.ucm.es/39055/1/Anuario%20CRIES%202014%20Sanahuja%20Verdes.pdf>> último acesso em 13 out. 2016.

SANJURJO, Diego. “The role of defensive firearm use in the governance of security in Latin America”. *Theoretical Criminology*, June 2016.

SANTINI, Daniel; VIANA, Natalia. *Em cinco anos, 4,3 milhões de armas nas ruas*. Disponível em < <http://apublica.org/2012/01/em-cinco-anos-45-milhoes-de-armas-nas-ruas/>> acessado em 13 out. 2016.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção*. São Paulo: Edusp, 2002.

SANTOS, Milton. *Urbanização brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2005.

SERBÍN, Andrés. “A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?” *Nueva Sociedad – Português*. 2009. Disponível em < <http://nuso.org/articulo/a-america-do-sul-em-um-mundo-multipolar-a-unasul-e-a-alternativa/>> acessado em 13 out. 2016.

SERBÍN, Andrés. “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos”. Francisco Rojas Aravena (ed.). *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98, 2011.

SERBÍN, Andrés. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires. 2010, Siglo XXI y Centro Edelstein de Pesquisas Sociais/Instituto Fernando Henrique Cardoso.

SERRATO, Héctor. *Rumo a uma Política Integral de Convivência e Segurança Cidadã na América Latina*. Brasília: PNUD Brasil, 2007.

SIMÕES, Antônio. *A Integração da América do Sul, a África e a Ordem Mundial Multipolar*. In: *I Curso para Diplomatas Africanos*. Brasília: FUNAG, 2011.

SIPRI (Stockholm Peace Research Institute). *SIPRI Yearbook: 2014*. Estocolmo: SIPRI, 2015.

SPKETOR, Matias. “O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)”. *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1): 117-145, 2002.

SURINAME. *National Constitution, 1987*. Disponível em < <http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/surinam.pdf>> acessado em 13 out. 2016.

TANNO, Grace. “A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional”. *Contexto Internacional*. 2003, vol.25, n.1, pp. 47-80.

THELEN, Kathleen. “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” *Annual Review of Political Science*, 1999, pp. 369–404.

TICKNER, Arlene. WÆVER, Ole. *Introduction: geocultural epistemologies* IN: TICKNER, Arlene. WÆVER, Ole. (Orgs.) *International Relations Scholarship Around the World. Worlding Beyond the West*. Londres: Routledge, 2009.

TRACHTENBERG, Marc. *The Craft of International History : A Guide to Method*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

UGARTE, José Manuel. *El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas*. 2010. Disponível em <[http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf)> Acessado em 13 out. 2016.

UGARTE, José Manuel. *El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos*. IN: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina. *Seguridad en America Latina y Caribe: Anuario 2010*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, 2010.

UNASUL. Declaração dos chefes e das chefas de Estado da UNASUL ao Secretário-Geral das Nações Unidas. *La cuestion de las Islas Malvinas*. UNASUL: 02 abr. 11. Disponível em <[https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/unasur\\_-\\_nota\\_jefes\\_estado\\_al\\_sgnu.pdf](https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/unasur_-_nota_jefes_estado_al_sgnu.pdf)> acessado em 13 out. 2016.

UNASUL. *RES0/2.2013/ANEXO VII*. Disponível em <[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/RES02.2013ANE\\_XOVII.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2013ANE_XOVII.pdf)> acessado em 13 out. 2016.

UNHABITAT (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O ASSENTAMENTO HUMANO). *Guía para la prevención local hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago, Chile: Editora de la Universidad Alberto Hurtado de Chile, 2009.

UNODC. *Global Study on Homicide 2013*. Viena: UNODC, 2013.  
URRUTIA, Edmundo Gonzáles. “Las Relaciones Bilaterales com Venezuela: de la Desconfianza a la Alianza Estratégica”. *Working Paper no. 15*. Plataforma Diplomática, Junho 2011. Disponível em <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/18023.pdf>> Acessado em 05 maio 2016.

VAZ, Alcides. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do MERCOSUL*. Brasília: FUNAG, 2002.

VELÁSQUEZ, Alejo Vargas. *La seguridad regional y la utilización de bases colombianas por los Estados Unidos*. In: VELÁSQUEZ, Alejo Vargas (Coord.). *El prisma de las seguridades en América Latina: escenarios regionales y locales*. Buenos Aires: CLACSO, 2012.

VELÁSQUEZ, Hugo. *Os Governos Locais e a Segurança Cidadã*. IN: PNUD. *Curso de Convivência e Segurança Cidadã*. Brasília: PNUD Brasil, 2007.

VELHO, Gilberto. *O desafio da cidade*. IN: MACHADO, Lia Zanotta; BORGES, Antonádia; MOURA, Cristina. *A Cidade e o Medo*. Brasília: Francis, 2014.

VENEZEULA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Disponível em <  
<http://www.uc.edu.ve/archivos/constitucion.PDF>> Acessado em 05 jun. 2016.

VENEZUELA – EMBAJADA DE VENEZUELA EN BUENOS AIRES. *Acuerdos y Tratados*. 2016. Disponível em <  
[http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?view=article&catid=38%3Acomercio&id=66%3Aacuerdos-y-tratados&format=pdf&option=com\\_content&Itemid=29&lang=en](http://argentina.embajada.gob.ve/index.php?view=article&catid=38%3Acomercio&id=66%3Aacuerdos-y-tratados&format=pdf&option=com_content&Itemid=29&lang=en)>  
> acessado em 10 ago. 2016.

VENEZUELA, “Presidente Maduro se solidariza con el pueblo de Argentina” . *Noticias de la Presidencia de la Republica*. 25 maio 15. Disponível em <  
<https://twitter.com/nicolasmaduro/status/580822089168498690>> acessado em 13 out. 2016.

VENTURA, Deisy; BARALDI, Camila. *A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana*. Disponível em <  
<http://fes.org.br/brasilnomundo/wp-content/uploads/2014/06/ventura-baraldi-unasul-pontes.pdf>> acessado em 13 out. 2016.

VERA, Cristián. *Buscando la Certidumbre. Chile, su Seguridad y sus Vecinos*. 2009. Disponível em <  
<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72507/UNISCI%20DP%2021%20-%20NUMERO%20ENTERO.pdf>> acessado em 13 out. 2016.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. *Tempo social*, São Paulo , v. 15, n. 2, p. 31-61, Nov. 2003

VILLAS BÔAS, Eduardo. *Construindo hipóteses de emprego da Amazônia*. IN: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, S.; ALSINA, J. P. (orgs.). *Segurança internacional: Perspectivas brasileiras*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

VIOLA, Eduardo. “Brazil in the South American integration and global regional politics of climate”. Disponível em <  
<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/viola.pdf>>  
> acessado em 13 out. 2016.

VITELLI, M. (2010). “Comunidades epistémicas en la concertación sobre seguridad y defensa en Sudamérica: la definición del capital cultural como un recurso de poder regional”, presentado en las *Jornadas de Relaciones Internacionales* “Poderes Emergentes: ¿hacia nuevas formas de concertación internacional?”, área de Relaciones Internacionales, FLACSO, 20 y 21 de septiembre de 2010.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.

VIZENTINI, Paulo. “O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul”. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Vol. 1, Nº 1, Ago-Dez (2007) 82.

VIZENTINI, Paulo. *A política externa da Venezuela frente a globalização (1989-2001)*. IN: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; CARDIM, Carlos Henrique. *Venezuela Visões Brasileiras*. Brasília: FUNAG, 2001.

VIZENTINI, Paulo. *A política externa da Venezuela frente à globalização*. IN: ARAÚJO, Heloísa Vilhena. *Os Países da Comunidade Andina*. Brasília: FUNAG, 2004.

VIZENTINI, Paulo. *Venezuela e Brasil: um ensaio exploratório*. IN: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Brasil e Venezuela: Esperanças e Determinações na Virada do Século*. Brasília: FUNAG, 1995.

WÆVER, Ole. *A non-war community in Europe*. IN: ADLER, Emanuel. BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

WÆVER, Ole. *The rise and fall of the inter-paradigm debate*. IN: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. *International Relations Theory: positivism & beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

WAISELFISZ, Julio Jacob. *Mapa da Violência: Mortes Matadas por Arma de Fogo*. Secretaria-Geral da Presidência da República – Brasil. Disponível em < <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/mapaViolencia2015.pdf> > Acessado em 28 maio 2016.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Inter-State Structure of Modern World-System*. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, Marysia. *International Relations Theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

WALT, Stephen. “The Renaissance of Security Studies”. *International Studies Quarterly* 35 (2). Wiley: 211–39. 1991. doi:10.2307/2600471.

WALTZ, Kenneth N. *O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WARWICK, Donald. *Transnational Participation and International Peace*. IN: KOEHANE, Robert; NYE, Joseph. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1973.

WENDT, Alexander. *Quantum Mind and Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

WENDT, Alexander. “Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics”. *International Organization*, 46, Spring, 1992, pp. 391-425.

WIEVIORKA, Michel. “Novo paradigma da violência”. *Tempo social*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5-41, Maio 1997.

YOUNG, Oran. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

ZURITA, Alejandro. *Venezuela-Brasil: Inventário de uma Relación Amistosa*. IN: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Brasil e Venezuela: Esperanças e Determinações na Virada do Século*. Brasília: FUNAG, 1995.



## APÊNDICES

### Apêndice 1. Planos de Ação do CDS ente 2009 e 2016

ANO DO PLANO	CÓDIGO	AÇÃO	RESP	CO-RESP	EIXO
2009/2010	1a	Crear una Red para intercambiar información sobre políticas de defensa	Presidencia Pro Témpore		Políticas de Defesa
2009/2010	1b	Realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa.	Ecuador, Bolivia, Chile, Colombia y Perú		Políticas de Defesa
2009/2010	1c	Compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa.	Argentina y Chile		Políticas de Defesa
2009/2010	1d	Propiciar la definición de enfoques conceptuales. Se propuso realizar un Seminario.	Venezuela		Políticas de Defesa
2009/2010	1e	Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial. Se propuso realizar Seminario.	Venezuela		Políticas de Defesa
2009/2010	1f	Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.	Chile y Perú		Políticas de Defesa
2009/2010	1g	Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el tratado de UNASUR.	Presidencia Pro Témpore		Políticas de Defesa
2009/2010	2a	Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales.	Perú, Argentina, Bolivia, Guyana, y Venezuela		Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz

<b>2009/2010</b>	2b	Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.	Argentina y Uruguay	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2009/2010</b>	2c	Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.	Brasil y Colombia	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2009/2010</b>	2d	Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.	Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2009/2010</b>	3a	Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica: Taller para marco conceptual y la metodología para el diagnóstico de la industria de la defensa	Ecuador	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2009/2010</b>	3b	Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este Consejo: Taller de trabajo	Venezuela	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2009/2010</b>	4a	Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos.	Venezuela	Formação e capacitação

<b>2009/2010</b>	4b	Proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa.	Chile, Ecuador, Guyana, Perú y Uruguay		Formação e capacitação
<b>2009/2010</b>	4c	Constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), y encargar a un grupo de trabajo dirigido por Argentina, en un plazo de 60 días, la elaboración de la propuesta de su estatuto.	Argentina, Chile		Formação e capacitação
<b>2009/2010</b>	4d	Realizar durante noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos.	Argentina, Brasil y Chile		Formação e capacitação
<b>2010/2011</b>	1a	Desarrollar la red del CDS para el intercambio de información de políticas de defensa.	Ecuador	Presidencia Pro Tempore	Políticas de Defesa
<b>2010/2011</b>	1b	Desarrollar la metodología de medición de gastos de Defensa.	Chile	Argentina, Perú, Venezuela, Ecuador	Políticas de Defesa
<b>2010/2011</b>	1c	Realizar un seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como en la definición de enfoques conceptuales.	Venezuela	Ecuador, Suriname	Políticas de Defesa
<b>2010/2011</b>	1d	Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.	Perú	Chile	Políticas de Defesa
<b>2010/2011</b>	1e	Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de	Ecuador	Argentina	Políticas de Defesa

nuestras naciones, en conformidad con el tratado de UNASUR.

<b>2010/2011</b>	2a	Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.	Uruguay	Argentina	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2010/2011</b>	2b	Realizar un seminario sobre los desafíos en el manejo de crisis en operaciones en mantenimiento de paz, que se llevara a cabo en Ecuador.	Ecuador		Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2010/2011</b>	2c	Realizar un ejercicio combinado regional, en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de la paz, en Buenos Aires 2011. El objeto es promover estándares de interoperabilidad militar combinada, prioritariamente en materia de planeamiento y conducción.	Argentina	Chile	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2010/2011</b>	2d	Realizar un ejercicio en la carta sobre los desastres naturales que se llevará a cabo en la Punta Callao en la primera quincena de diciembre 2010.	Perú		Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2010/2011</b>	2e	Consolidar el inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.	Brasil	Colombia	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2010/2011</b>	2f	Proponer mecanismos de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados Miembros (2.c) en caso de desastres naturales.	Brasil	Chile, Perú, Colombia, Venezuela	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2010/2011</b>	3a	Gestionar la consolidación del diagnóstico de la industria y tecnología de la defensa de los países miembros.	Ecuador		Indústria e tecnologia de defesa

<b>2010/2011</b>	3b	Realizar un panel sectorial sobre metrología, normalización y evaluación de conformidad, con énfasis en el sector Defensa, que se llevará a cabo en Río de Janeiro en abril del 2011, en el marco de la “Feria Latin America Aerospace and Defense”.	Brasil		Indústria e tecnologia de defesa
<b>2010/2011</b>	3c	Desarrollar e implementar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa.	Ecuador	Venezuela	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2010/2011</b>	3aa	Identificar las posibles áreas comunes de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación, la cooperación técnica y la transferencia de tecnología.	Argentina		Indústria e tecnologia de defesa
<b>2010/2011</b>	3aaa	Promover la cooperación bilateral y multilateral en la industria y tecnología entre las naciones integrantes del Consejo de Defensa Suramericano.	Venezuela	Ecuador	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2010/2011</b>	3bb	Estudiar la posibilidad de crear un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Cooperación Industrial del CDS.	Argentina		Indústria e tecnologia de defesa
<b>2010/2011</b>	4a	Consolidar una base de datos que contenga información de las instituciones militares y de los centros de formación de especialistas civiles en defensa, así como de sus programas; utilizar las herramientas tecnológicas existentes para facilidad de actualización de información y comunicación. Establecer una red de contactos de los centros académicos de los países miembros.	Ecuador	Venezuela	Formação e capacitação

<b>2010/2011</b>	4b	Elaborar una propuesta de programa suramericano de formación en Defensa, dirigido a civiles representantes de los Estados Miembros del Consejo de Defensa Suramericano.	Argentina	Chile	Formação e capacitação
<b>2010/2011</b>	4c	Realizar un Curso de Defensa, a efectuarse a partir de marzo del 2011, en la Escuela Superior de Guerra en Brasil, dirigido a personal civil y militar.	Brasil		Formação e capacitação
<b>2012</b>	1a	Conformar un Grupo de Trabajo responsable de establecer una metodología que permita estandarizar un mecanismo para transparentar el inventario militar de los países suramericanos y su actualización periódica.	Chile	Perú	Políticas de Defesa
<b>2012</b>	1b	Realizar un Taller a efectos de evaluar e identificar las temáticas y lineamientos de investigación del CEED que más adecuadamente respondan a los intereses comunes.	Colombia	Argentina , Chile, Perú	Políticas de Defesa
<b>2012</b>	1c	Compartir conocimientos y experiencias en el diseño y estructuración sobre los regímenes salariales y pensiones del personal de las Fuerzas Armadas, mediante la realización de un Seminario con participación de todos los países miembros de UNASUR.	Colombia	Uruguay, Perú	Políticas de Defesa

<b>2012</b>	1d	Diseñar e implementar en coordinación con la Secretaría General de UNASUR un Sistema de Aula Virtual como instrumento que permita realizar reuniones, seminarios e intercambio de información virtual en tiempo real, como video conferencias, con la finalidad de mantener el contacto permanente entre los integrantes de los países miembros de UNASUR y facilitar la frecuencia de las reuniones, minimizando los gastos de las sesiones presenciales.	Perú	Paraguay, Argentina	Políticas de Defensa
<b>2012</b>	1e	Desarrollar una propuesta en coordinación con la Secretaría General de UNASUR, para crear el correo corporativo del dominio “@UNASURCDS.ORG” como instrumento, el cuál permitirá una comunicación segura y eficiente entre los integrantes de la comunidad UNASUR.	Perú	Paraguay	Políticas de Defensa
<b>2012</b>	1f	Conformación de un Grupo de Trabajo para evaluar la factibilidad de establecer políticas y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas o informáticas en el ámbito de la defensa.	Perú	Uruguay, Venezuela	Políticas de Defensa
<b>2012</b>	1g	Realizar un Seminario para evaluar la incorporación de la mujer en la Defensa en todos los niveles.	Venezuela	Chile, Suriname, Argentina	Políticas de Defensa

<b>2012</b>	lh	Teniendo en cuenta el apoyo logístico, científico y técnico que los Ministerios de Defensa prestan para mantener la presencia física de los países suramericanos, miembros plenos y adherentes en el Continente Antártico; promover una política de cooperación que incentive la presencia de integrantes de los estados miembros de la UNASUR en los viajes o misiones de familiarización, adaptación y en el desarrollo de proyectos de investigación científica en este continente, en observancia del estricto cumplimiento del Tratado Antártico.	Uruguay	Brasil, Ecuador, Venezuela, Argentina, Chile, Perú	Políticas de Defensa
<b>2012</b>	li	Reglamentar el Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano, tomando en cuenta el Reglamento General de UNASUR.	Paraguay	Perú, Brasil, Argentina, Ecuador, Chile	Políticas de Defensa
<b>2012</b>	lk	Realizar un tercer Seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como la definición de enfoques conceptuales.	Venezuela	Ecuador, Suriname, Colombia, Bolivia	Políticas de Defensa
<b>2012</b>	ll	Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de UNASUR.	Ecuador	Argentina	Políticas de Defensa
<b>2012</b>	lm	Realizar un Seminario sobre defensa de los recursos naturales y la biodiversidad en Suramérica con el fin de avanzar en el estudio y proposición de mecanismos de	Colombia	Argentina, Chile, Venezuela, Brasil, Perú	Políticas de Defensa

cooperación de defensa en la región.					
<b>2012</b>	2a	Realizar un segundo ejercicio combinado regional en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de paz denominado "UNASUR II"	Argentina	Uruguay, Colombia	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2012</b>	2b	Realizar un Taller sobre protección de civiles en operaciones de paz, con énfasis en la aplicación de mandatos, entrenamiento y desarrollo de estándares comunes de capacitación y doctrina.	Ecuador	Argentina	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2012</b>	2c	Perfeccionar el mecanismo de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados miembros en caso de desastres naturales.	Brasil	Perú	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2012</b>	2d	Realizar un Taller para proponer mecanismos de cooperación entre los Ministerios de Defensa de los países miembros para responder de manera inmediata ante desastres naturales y antrópicos de magnitud, dentro del marco de las responsabilidades asignadas en la normatividad interna de cada Estado, incluidos aspectos operacionales.	Perú	Bolivia, Brasil, Colombia, Uruguay	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2012</b>	2e	Organizar un taller sobre la elaboración de mapas de riesgos de desastres naturales para mitigaciones anticipadas, dentro del marco de las responsabilidades asignadas en la normatividad interna de cada Estado, incluidos aspectos operacionales.	Chile	Ecuador	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2012</b>	3a	Realizar un Seminario Internacional de Tecnología Industrial Básica - Seguridad y Defensa, para incentivar la cooperación y el	Brasil	Venezuela, Perú, Colombia	Indústria e tecnologia de defesa

		intercambio de la Ciencia, Tecnología e Industria de Defensa en América del Sur.			
<b>2012</b>	3b	Desarrollar e implementar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa.	Ecuador	Venezuela	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2012</b>	3c	Promover la cooperación bilateral y multilateral en la industria y tecnología entre las naciones integrantes del Consejo de Defensa Suramericano.	Venezuela	Ecuador, Colombia	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2012</b>	3d	Conformar un Grupo de Trabajo de expertos que, en un plazo de seis meses, presente un informe de factibilidad con vistas al diseño, desarrollo y producción regional de un Avión de Entrenamiento Básico – Primario Suramericano.	Argentina	Chile, Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2012</b>	3e	Conformar un Grupo de Trabajo de expertos para elaborar un estudio de factibilidad para el diseño, desarrollo y producción regional de un sistema de aviones no tripulados y que en un plazo de seis meses presente un informe.	Brasil		Indústria e tecnologia de defesa
<b>2012</b>	4a	Realizar un Curso Avanzado de Defensa en la Escuela Superior de Guerra de Brasil, destinado a Altos Funcionarios de Defensa de los países suramericanos, civiles y militares, durante el año 2012	Brasil	Colombia	Formação e capacitação
<b>2012</b>	4b	Implementar el Programa Suramericano de Formación de Civiles en Defensa.	Argentina		Formação e capacitação
<b>2012</b>	4c	Realizar un Seminario que determine los alcances del concepto de "Madre Tierra" y su relación con la Defensa y evalúe la posibilidad de proponer un programa de	Bolivia		

		educación, dirigido al personal de los Ministerios de Defensa de los países miembros de UNASUR.			
<b>2012</b>	4d	Realizar una expedición al Polo Sur de los países de la UNASUR durante la Campaña Antártica 2012-2013.	Argentina	Perú, Brasil, Uruguay, Chile, Ecuador, Suriname, Venezuela, Bolivia	Formação e capacitação
<b>2013</b>	1a	Crear un Grupo de Trabajo para gestión y monitoreo de áreas especiales utilizando los recursos del Centro Gestor de Protección de la Amazonia (CENSIPAM) en provecho de los países miembros de la UNASUR.	Brasil		Políticas de Defesa
<b>2013</b>	1b	Completar el estudio metodológico para transparentar el inventario militar de los países suramericanos.	Chile	Perú	Políticas de Defesa
<b>2013</b>	1c	Realizar un seminario de las mejores prácticas en metodologías de planeación estratégicas en defensa con participación de todos los países miembros de UNASUR.	Colombia	Chile	Políticas de Defesa
<b>2013</b>	1d	Implementar la plataforma de Aula Virtual del UNASURCDS como instrumento que permita realizar reuniones, seminarios e intercambio de información virtual en tiempo real, como video conferencias, con la finalidad de mantener el contacto permanente entre los integrantes de los países miembros de UNASUR.	Perú		Políticas de Defesa
<b>2013</b>	1e	Crear un grupo de trabajo para evaluar la propuesta de implementación de una metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción.	Venezuela	Perú	Políticas de Defesa

<b>2013</b>	1f	Mantener el grupo de trabajo para establecer una política y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas e informáticas en el ámbito de la defensa.	Perú	Colombia, Venezuela, Brasil, Uruguay	Políticas de Defensa
<b>2013</b>	1g	Creación de un grupo de trabajo responsable de formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección y defensa de los Recursos Naturales y la Biodiversidad con base en las legislaciones de los países miembros de la UNASUR.	Venezuela	Perú, Ecuador, Suriname, Guyana	Políticas de Defensa
<b>2013</b>	1h	Realizar el IV Seminario de Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región	Venezuela	Colombia, Chile, Suriname, Guyana	Políticas de Defensa
<b>2013</b>	1i	Continuar con las labores del Grupo de Trabajo encargado de formular el Reglamento del Consejo de Defensa Suramericano.	Perú	Brasil, Argentina, Ecuador, Chile	Políticas de Defensa
<b>2013</b>	1j	Realizar el I Foro para tratar Políticas y Estrategias de Defensa de la región	Venezuela		Políticas de Defensa
<b>2013</b>	2a	Continuar con el Grupo de Trabajo encargado de la elaboración de mapas de riesgo de desastres naturales a nivel de cada país suramericano.	Chile	Perú, Ecuador, Guyana	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2013</b>	2b	Realizar el Tercer Ejercicio Combinado Regional en la carta, sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz y Ayuda Humanitaria denominado "UNASUR III", incluyendo en estos ejercicios entre otros elementos, la inclusión de la mujer y protección de civiles en operaciones de paz.	Argentina	Venezuela, Perú, Uruguay, Ecuador, Chile, Brasil	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz

<b>2013</b>	2c	Crear un Grupo de Trabajo para reunir en un mecanismo de respuesta a los desastres naturales: el Protocolo de Cooperación presentado por Perú, por medio de la Actividad 2.d y el Inventario de Capacidades de Defensa de los Estados para respuesta a los desastres, presentado por Brasil, a través de la actividad 2.c del Plan de Acción 2012. Evaluar la posibilidad de utilizar los mecanismos ya existentes.	Brasil	Chile, Argentina, Venezuela, Perú	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2013</b>	3a	Realizar un Seminario Suramericano de Tecnología Industrial Básica – Seguridad y Defensa para incentivar la cooperación y el intercambio en el ámbito de la UNASUR, de mecanismos que incentiven y atribuyan a las industrias regionales una mayor prioridad y con normas especiales para las compras, las contrataciones y el desarrollo de productos y sistemas de defensa, así como desarrollar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa	Brasil	Ecuador, Venezuela, Colombia	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2013</b>	3b	Crear un Grupo de Trabajo, constituido de expertos con el propósito de presentar el diseño, el desarrollo y la producción regional de un sistema de aeronaves no tripuladas, considerando los requisitos operacionales presentados en el informe de factibilidad concluido el año 2012	Brasil	Argentina, Chile, Venezuela	Indústria e tecnologia de defesa

<b>2013</b>	3c	Conformar un Grupo de trabajo que presente un informe de factibilidad con vistas al diseño, desarrollo de una industria para la producción de raciones alimenticias a fin de cubrir las necesidades de Suramérica para asistencia en caso de eventos naturales, catástrofes y/o ejercicios militares	Venezuela	Argentina, Guyana, Brasil, Colombia	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2013</b>	3d	Elaborar un estudio y formular una propuesta para la creación de un Programa Suramericano de Producción de medicamentos en el ámbito de la defensa, en consulta con el Consejo Suramericano de Salud y el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) del Consejo sobre esta materia	Argentina	Uruguay, Brasil	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2013</b>	4a	Concluir el planeamiento preliminar de la expedición al Polo Sur, realizando el curso de capacitación del personal que participará en la actividad, para realizar eventualmente la misma, durante la Campaña Antártica 2014	Argentina	Venezuela, Suriname, Perú, Ecuador, Uruguay, Brasil	Formação e capacitação
<b>2013</b>	4b	Realizar el Segundo Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa	Argentina	Brasil, Chile	Formação e capacitação
<b>2013</b>	4c	Realizar un curso de capacitación y actualización de buceo en altura, dirigido a operaciones militares y rescate subacuático	Bolivia	Argentina	Formação e capacitação
<b>2013</b>	4d	Realizar el II Curso Avanzado de Defensa Suramericano (II CAD-SUL)	Brasil	Colombia, Argentina	Formação e capacitação

<b>2013</b>	4e	Realizar un Seminario que determine los alcances del concepto de "Madre Tierra" y su relación con la Defensa que evalúe la posibilidad de proponer un programa de educación, dirigido al personal de los Ministerios de Defensa de los países miembros de UNASUR	Bolivia	Ecuador, Guyana	Formação e capacitação
<b>2013</b>	4f	Elaborar una propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa	Argentina, Brasil, Ecuador	Venezuela, Perú, Guyana, Suriname, Uruguay	Formação e capacitação
<b>2014</b>	1a	Realizar un Seminario Regional de Ciberdefensa con el objetivo de generar capacidades para enfrentar los desafíos de las amenazas cibernéticas e informáticas del ámbito de la defensa	Argentina, Ecuador y Perú	Colombia, Uruguay, Venezuela	Políticas de Defesa
<b>2014</b>	1b	Realizar un Seminario suramericano en Derecho Operacional, coexistencia de DDHH y DIH	Colombia, Argentina	Suriname, Perú	Políticas de Defesa
<b>2014</b>	1c	II Seminario-Taller Suramericano "Las mujeres en el ámbito de la Defensa de la UNASUR"	Argentina	Suriname	Políticas de Defesa
<b>2014</b>	1d	Crear un grupo de trabajo para "Proponer y Consolidar Lineamientos Estratégicos del CDS-UNASUR, para la Construcción Progresiva y Flexible de una Visión Compartida de Defensa Regional", de acuerdo a lo ordenado en el numeral 16 de la Declaración de Paramaribo el 30AGO13 y en concordancia con los lineamientos orientadores aprobados en el "IV Seminario Visión de los Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región", realizado en Caracas, noviembre 2013. En este sentido, definir intereses	Chile, Venezuela	Argentina, Colombia, Ecuador, Suriname	Políticas de Defesa

generales y específicos de los países en el ámbito de la defensa, con el propósito de analizarlos y compatibilizarlos con los lineamientos estratégicos de la visión compartida de defensa suramericana

<b>2014</b>	1e	Continuar la actividad 1.a del Plan de Acción 2013 – Creación de un Grupo de Trabajo para la gestión y monitoreo de áreas especiales	Brasil	Perú, Suriname	Políticas de Defensa
<b>2014</b>	1f	Organizar un Seminario Suramericano sobre Movilización Nacional	Brasil		Políticas de Defensa
<b>2014</b>	1g	Realizar la segunda reunión virtual, para evaluar la propuesta de implementación de una metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción (Actividad 1.e-2013)	Venezuela		Políticas de Defensa
<b>2014</b>	1h	En cumplimiento con lo solicitado por la Secretaria General de UNASUR, realizar la conferencia “La Defensa y los Recursos Naturales”, conjuntamente con la II Reunión de la Actividad (1.g 2013), así como un taller para realizar un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales estratégicos de la región, en coordinación con el CEED	Argentina, Ecuador, Venezuela		Políticas de Defensa
<b>2014</b>	1i	Realizar una conferencia de Alto Nivel propuesta por el CDS en el marco de la Inauguración de la nueva sede de la Secretaría General de UNASUR	Ecuador		Políticas de Defensa

<b>2014</b>	1j	Crear un Grupo de Trabajo para evaluar maneras de establecer una comisión de asesoramiento del Consejo de Defensa, de forma continua	Brasil	Argentina, Ecuador, Perú	Políticas de Defesa
<b>2014</b>	2a	Realizar el ejercicio combinado regional en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de paz: UNASUR IV	Argentina	Perú	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2014</b>	2b	Realizar Foro Suramericano de experiencias en Desminado Humanitario	Colombia	Argentina, Chile, Perú	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2014</b>	2c	Mantener actividad 2.c. 2013: Establecer el mecanismo de respuesta a los desastres naturales, con acceso vía internet, utilizando el Protocolo de Cooperación y hacer disponible el Inventario de Capacidades de Defensa de los Estados Miembros del CDS	Brasil	Argentina, Perú	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2014</b>	2d	Organizar un Taller sobre el tema: “Operaciones de Mantenimiento de Paz y Acciones Humanitarias: LECCIONES APRENDIDAS Y PERSPECTIVAS”	Brasil	Argentina, Chile, Paraguay	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2014</b>	2e	Elaboración del Atlas de Mapas de riesgo de Desastres Naturales en Suramérica	Perú	Brasil, Chile, Ecuador	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2014</b>	3a	A partir de lo avanzado en el Plan de Acción 2013, Actividad 3.d, trabajar sobre el mapeo de capacidades instaladas, con el fin de formular un plan estratégico una producción pública de medicamentos en el ámbito de la Defensa de UNASUR	Argentina	Brasil, Uruguay	Indústria e tecnologia de defesa

<b>2014</b>	3b	Mantener las actividades del Grupo de trabajo constituido por especialistas con el propósito de presentar el diseño, desarrollo y la producción regional de un sistema de aeronaves no-tripuladas (VANT REGIONAL)	Brasil	Argentina, Colombia, Ecuador	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2014</b>	3c	Conformar un grupo de trabajo y realizar la primera reunión virtual, que presente un informe de factibilidad con vistas al diseño y desarrollo de una industria para la producción de Raciones Alimenticias a fin de cubrir las necesidades de Suramérica para asistencia en caso de eventos naturales, catástrofes o ejercicios militares (Actividad 3.c-2013)	Venezuela		Indústria e tecnologia de defesa
<b>2014</b>	3d	Realizar un taller para socializar el sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa. A su vez, realizar el primer seminario de catalogación en el marco del CDS.	Argentina, Ecuador	Brasil, Perú	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2014</b>	4a	Realizar la capacitación de Técnica Polar para la participación en la Campaña Antártica 2015	Argentina	Suriname	Formação e capacitação
<b>2014</b>	4b	Realizar el III Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa	Argentina		Formação e capacitação
<b>2014</b>	4c	Intercambiar, experimentar y ejecutar técnicas y conocimientos de paracaidismo en la modalidad de salto libre en altura	Bolivia		Formação e capacitação
<b>2014</b>	4d	Realizar el III Curso Avanzado de Defensa Suramericano para altos funcionarios (civiles y militares) de los Ministerios de Defensa (III CADSUL)	Brasil	Colombia	Formação e capacitação

<b>2014</b>	4e	Realizar el I Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico	Ecuador		Formação e capacitação
<b>2014</b>	4f	Realizar el Primer Curso Suramericano de Derecho Internacional y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas	Perú	Chile, Colombia	Formação e capacitação
<b>2015</b>	1a	Realizar el II Seminario suramericano en DDHH y DIH.	Argentina	Chile, Colombia, Perú	Políticas de Defesa
<b>2015</b>	1b	Realizar el II Seminario - Taller "Homologación de Conceptos de Género en el CDS de la UNASUR". Seminario sobre integración de la perspectiva de género en la educación militar y en las instituciones de la defensa	Chile	Argentina, Brasil, Surinam	Políticas de Defesa
<b>2015</b>	1c	Partiendo de la aprobación de los lineamientos estratégicos de la UNASUR, para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de Defensa Regional, crear un Grupo de Trabajo con el objeto de desarrollar un marco conceptual común con el propósito de unificar conceptos empleados en el ámbito de la Defensa dentro de la Región	Venezuela	Argentina, Chile	Políticas de Defesa
<b>2015</b>	1d	Realizar un Seminario de Política Nacional de Defensa para desarrollar una metodología de Defensa.	Brasil	Bolivia, Colombia, Surinam	Políticas de Defesa
<b>2015</b>	1e	Realizar un Seminario de "Balance y Perspectivas del Consejo de Defensa Suramericano".	Argentina	Chile	Políticas de Defesa
<b>2015</b>	1f	Continuar con la actividad 1.g del Plan de Acción 2014, del Grupo de Trabajo encargado de elaborar una propuesta de Implementación de una Metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción del CDS-UNASUR.	Venezuela		Políticas de Defesa

<b>2015</b>	1g	Realizar un simposio sobre el control del espacio aéreo desde la perspectiva de la defensa aérea como una problemática común de la región.	Argentina		Políticas de Defensa
<b>2015</b>	1h	Continuar con la actividad 1.j del Plan de Acción 2014: Grupo de Trabajo para evaluar maneras de establecer una comisión de asesoramiento del Consejo de Defensa, de forma continua.	Brasil		Políticas de Defensa
<b>2015</b>	1i	Realizar un seminario para discutir y compartir las experiencias en torno al ciclo de vida de equipos mayores.	Colombia	Brasil	Políticas de Defensa
<b>2015</b>	1j	Conferencia Internacional de Pensamiento Estratégico en Seguridad y Defensa: "Comunidad de Seguridad y Zona de Paz Suramericana".	Chile	Uruguay	Políticas de Defensa
<b>2015</b>	1k	Taller sobre temas de inteligencia estratégica militar con el objetivo de consolidar una agenda base común para conformar un curso de inteligencia estratégica militar suramericano.	Argentina	Brasil, Chile, Uruguay	Políticas de Defensa
<b>2015</b>	2a	Realizar el ejercicio combinado regional en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de paz: UNASUR V.	Chile	Argentina, Brasil, Uruguay	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2015</b>	2b	Realizar el Foro Suramericano de Experiencias en Desminado Humanitario.	Colombia	Chile	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2015</b>	2c	Desarrollar la capacidad en el área de entrenamiento en Medicina Operativa por medio de un seminario internacional.	Brasil		Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2015</b>	2d	Seminario "Contribución Militar a las Acciones Humanitarias y la Gestión de Riesgo: Experiencias Nacionales en Emergencias y	Chile	Ecuador, Venezuela	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz

		Desastres Naturales". Taller sobre las iniciativas de cooperación sur-sur a nivel regional, intercambio de experiencias.			
<b>2015</b>	2e	Realizar un simposio sobre los desafíos suramericanos en operaciones de paz.	Argentina	Brasil, Chile, Uruguay	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
<b>2015</b>	3a	Realizar un seminario de fomento sobre la base industrial de defensa suramericana y catalogación.	Brasil	Colombia, Ecuador	Indústria e tecnologia de defesa
<b>2015</b>	4a	Curso de Capacitación de personal civil y militar en emergencias en la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.	Argentina		Formação e capacitação
<b>2015</b>	4b	Realizar el II Curso Suramericano de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos	Perú		Formação e capacitação
<b>2015</b>	4c	Realizar el IV Curso Suramericano de Formación en Defensa.	Argentina		Formação e capacitação
<b>2015</b>	4d	Realizar el IV Curso Avanzado de Defensa Suramericano para altos funcionarios (civiles y militares) de los Ministerios de Defensa (IV CADSUL)	Brasil		Formação e capacitação
<b>2015</b>	4e	Realizar el I Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico	Ecuador		Formação e capacitação
<b>2016</b>	1a	Crear un grupo de trabajo sobre Perspectiva de Género en el CDS.	Chile	Perú, Ecuador, Colombia	Políticas de Defesa
<b>2016</b>	1b	Partiendo de los lineamientos estratégicos para una construcción progresiva y flexible en materia de Defensa Regional, Continuar con la Actividad del Plan de Acción 2015, con el objeto de profundizar y operacionalizar la propuesta del marco conceptual común en el	Venezuela	Chile	Políticas de Defesa

ámbito de la Defensa Regional					
2016	2a	Realizar el ejercicio combinado regional en la carta, sobre Desastres Naturales: UNASUR VI.	Chile		Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
2016	2b	Grupo de Trabajo sobre modalidades para implementar un protocolo de empleo de las fuerzas militares en apoyo humanitario.	Chile		Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
2016	2c	Foro Suramericano de Experiencias en Desminado Humanitario.	Colombia		Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz
2016	3a	Realizar el III Seminario de Catalogación y/o I Seminario sobre políticas Industriales de Defensa de los Estados Miembros del Consejo de Defensa Suramericano, de modo de permitir las sinergias de las políticas industriales de Defensa Suramericana.	Brasil	Chile	Indústria e tecnologia de defesa
2016	4a	III Curso Suramericano de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos	Perú		Formação e capacitação
2016	4b	V Curso Avanzado de Defensa Suramericano para altos funcionarios (civiles y militares) de los Ministerios de Defensa (V CADSUL)	Brasil		Formação e capacitação
2016	4c	Realizar el I Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico	Ecuador		Formação e capacitação
2016	4d	I Curso sobre Perspectiva de Género en Defensa.	Chile		Formação e capacitação

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis na base de dados *online* do CEED, disponível em < <http://docs.unasursg.org/all-documents>>, e nos arquivos *online* da Delegação da República do Peru para o CDS, disponível em < <http://www.perucdsunasur.org.pe/index.php/documentos-normativos>> e < <http://www.perucdsunasur.org.pe/index.php/servicios>>, acessados pela última vez em 30 ago. 2016.

**Tabela 2.** Planos de Ação do CDS de 2010-2011, 2012, 2013, 2015 com o *status* de conclusão no prazo

ANO DO PLANO	CÓD	AÇÃO	RESP	CO-RESP	EIXO	CONCLUÍDO NO PRAZO (S/N)
2010/2011	1a	Desarrollar la red del CDS para el intercambio de información de políticas de defensa.	Ecuador	Presidencia Pro Tempore	Políticas de Defesa	Parcialmente
2010/2011	1b	Desarrollar la metodología de medición de gastos de Defensa.	Chile	Argentina, Perú, Venezuela, Ecuador	Políticas de Defesa	Sim
2010/2011	1c	Realizar un seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como en la definición de enfoques conceptuales.	Venezuela	Ecuador, Suriname	Políticas de Defesa	Sim
2010/2011	1d	Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.	Perú	Chile	Políticas de Defesa	Sim
2010/2011	1e	Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el tratado de UNASUR.	Ecuador	Argentina	Políticas de Defesa	Sim
2010/2011	2a	Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.	Uruguay	Argentina	Cooperación Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Sim
2010/2011	2b	Realizar un seminario sobre los desafíos en el manejo de crisis en operaciones en mantenimiento de paz, que se llevara a cabo en Ecuador.	Ecuador		Cooperación Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Sim

<b>2010/2011</b>	2c	Realizar un ejercicio combinado regional, en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de la paz, en Buenos Aires 2011. El objeto es promover estándares de interoperabilidad militar combinada, prioritariamente en materia de planeamiento y conducción.	Argentina	Chile	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Sim
<b>2010/2011</b>	2d	Realizar un ejercicio en la carta sobre los desastres naturales que se llevará a cabo en la Punta Callao en la primera quincena de diciembre 2010.	Perú		Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Sim
<b>2010/2011</b>	2e	Consolidar el inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.	Brasil	Colombia	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente
<b>2010/2011</b>	2f	Proponer mecanismos de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados Miembros (2.c) en caso de desastres naturales.	Brasil	Chile, Perú, Colombia, Venezuela	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente
<b>2010/2011</b>	3a	Gestionar la consolidación del diagnóstico de la industria y tecnología de la defensa de los países miembros.	Ecuador		Indústria e tecnologia de defesa	Parcialmente
<b>2010/2011</b>	3b	Realizar un panel sectorial sobre metrología, normalización y evaluación de conformidad, con énfasis en el sector Defensa, que se llevará a cabo en Río de Janeiro en abril del 2011, en el marco de la “Feria Latin America Aerospace and Defense”.	Brasil		Indústria e tecnologia de defesa	Não
<b>2010/2011</b>	3c	Desarrollar e implementar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa.	Ecuador	Venezuela	Indústria e tecnologia de defesa	Sim

<b>2010/2011</b>	3aa	Identificar las posibles áreas comunes de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación, la cooperación técnica y la transferencia de tecnología.	Argentina		Indústria e tecnologia de defesa	Parcialmente
<b>2010/2011</b>	3aa	Promover la cooperación bilateral y multilateral en la industria y tecnología entre las naciones integrantes del Consejo de Defensa Suramericano.	Venezuela	Ecuador	Indústria e tecnologia de defesa	Parcialmente
<b>2010/2011</b>	3bb	Estudiar la posibilidad de crear un Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico y Cooperación Industrial del CDS.	Argentina		Indústria e tecnologia de defesa	Sim
<b>2010/2011</b>	4a	Consolidar una base de datos que contenga información de las instituciones militares y de los centros de formación de especialistas civiles en defensa, así como de sus programas; utilizar las herramientas tecnológicas existentes para facilitar de actualización de información y comunicación. Establecer una red de contactos de los centros académicos de los países miembros.	Ecuador	Venezuela	Formação e capacitação	Parcialmente
<b>2010/2011</b>	4b	Elaborar una propuesta de programa suramericano de formación en Defensa, dirigido a civiles representantes de los Estados Miembros del Consejo de Defensa Suramericano.	Argentina	Chile	Formação e capacitação	Sim
<b>2010/2011</b>	4c	Realizar un Curso de Defensa, a efectuarse a partir de marzo del 2011, en la Escuela Superior de Guerra en Brasil, dirigido a personal civil y militar.	Brasil		Formação e capacitação	Sim

<b>2012</b>	1a	Conformar un Grupo de Trabajo responsable de establecer una metodología que permita estandarizar un mecanismo para transparentar el inventario militar de los países suramericanos y su actualización periódica.	Chile	Perú	Políticas de Defensa	Sim
<b>2012</b>	1b	Realizar un Taller a efectos de evaluar e identificar las temáticas y lineamientos de investigación del CEED que más adecuadamente respondan a los intereses comunes.	Colombia	Argentina , Chile, Perú	Políticas de Defensa	Sim
<b>2012</b>	1c	Compartir conocimientos y experiencias en el diseño y estructuración sobre los regímenes salariales y pensiones del personal de las Fuerzas Armadas, mediante la realización de un Seminario con participación de todos los países miembros de UNASUR.	Colombia	Uruguay, Perú	Políticas de Defensa	Sim
<b>2012</b>	1d	Diseñar e implementar en coordinación con la Secretaría General de UNASUR un Sistema de Aula Virtual como instrumento que permita realizar reuniones, seminarios e intercambio de información virtual en tiempo real, como video conferencias, con la finalidad de mantener el contacto permanente entre los integrantes de los países miembros de UNASUR y facilitar la frecuencia de las reuniones, minimizando los gastos de las sesiones presenciales.	Perú	Paraguay, Argentina	Políticas de Defensa	Sim
<b>2012</b>	1e	Desarrollar una propuesta en coordinación con la Secretaría General de UNASUR, para crear el correo corporativo del dominio	Perú	Paraguay	Políticas de Defensa	Sim

		“@UNASURCDS.ORG” como instrumento, el cuál permitirá una comunicación segura y eficiente entre los integrantes de la comunidad UNASUR.				
2012	1f	Conformación de un Grupo de Trabajo para evaluar la factibilidad de establecer políticas y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas o informáticas en el ámbito de la defensa.	Perú	Uruguay, Venezuela	Políticas de Defensa	Sim
2012	1g	Realizar un Seminario para evaluar la incorporación de la mujer en la Defensa en todos los niveles.	Venezuela	Chile, Suriname, Argentina	Políticas de Defensa	Sim
2012	1h	Teniendo en cuenta el apoyo logístico, científico y técnico que los Ministerios de Defensa prestan para mantener la presencia física de los países suramericanos, miembros plenos y adherentes en el Continente Antártico; promover una política de cooperación que incentive la presencia de integrantes de los estados miembros de la UNASUR en los viajes o misiones de familiarización, adaptación y en el desarrollo de proyectos de investigación científica en este continente, en observancia del estricto cumplimiento del Tratado Antártico.	Uruguay	Brasil, Ecuador, Venezuela, Argentina, Chile, Perú	Políticas de Defensa	Sim
2012	1i	Reglamentar el Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano, tomando en cuenta el Reglamento General de UNASUR.	Paraguay	Perú, Brasil, Argentina, Ecuador, Chile	Políticas de Defensa	Sim
2012	1k	Realizar un tercer Seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y	Venezuela	Ecuador, Suriname, Colombia, Bolivia	Políticas de Defensa	Sim

mundial, así como la definición de enfoques conceptuales.

<b>2012</b>	11	Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de UNASUR.	Ecuador	Argentina	Políticas de Defesa	Sim
<b>2012</b>	1m	Realizar un Seminario sobre defensa de los recursos naturales y la biodiversidad en Suramérica con el fin de avanzar en el estudio y proposición de mecanismos de cooperación de defensa en la región.	Colombia	Argentina, Chile, Venezuela, Brasil, Perú	Políticas de Defesa	Sim
<b>2012</b>	2a	Realizar un segundo ejercicio combinado regional en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de paz denominado "UNASUR II"	Argentina	Uruguay, Colombia	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Sim
<b>2012</b>	2b	Realizar un Taller sobre protección de civiles en operaciones de paz, con énfasis en la aplicación de mandatos, entrenamiento y desarrollo de estándares comunes de capacitación y doctrina.	Ecuador	Argentina	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Sim
<b>2012</b>	2c	Perfeccionar el mecanismo de empleo del inventario de las capacidades de defensa de los Estados miembros en caso de desastres naturales.	Brasil	Perú	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente
<b>2012</b>	2d	Realizar un Taller para proponer mecanismos de cooperación entre los Ministerios de Defensa de los países miembros para responder de manera inmediata ante desastres naturales y antrópicos de magnitud, dentro del marco de las responsabilidades asignadas en la	Perú	Bolivia, Brasil, Colombia, Uruguay	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente

normatividad interna de cada Estado, incluidos aspectos operacionales.

<b>2012</b>	2e	Organizar un taller sobre la elaboración de mapas de riesgos de desastres naturales para mitigaciones anticipadas, dentro del marco de las responsabilidades asignadas en la normatividad interna de cada Estado, incluidos aspectos operacionales.	Chile	Ecuador	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente
<b>2012</b>	3a	Realizar un Seminario Internacional de Tecnología Industrial Básica - Seguridad y Defensa, para incentivar la cooperación y el intercambio de la Ciencia, Tecnología e Industria de Defensa en América del Sur.	Brasil	Venezuela, Perú, Colombia	Indústria e tecnologia de defesa	Parcialmente
<b>2012</b>	3b	Desarrollar e implementar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa.	Ecuador	Venezuela	Indústria e tecnologia de defesa	Parcialmente
<b>2012</b>	3c	Promover la cooperación bilateral y multilateral en la industria y tecnología entre las naciones integrantes del Consejo de Defensa Suramericano.	Venezuela	Ecuador, Colombia	Indústria e tecnologia de defesa	Parcialmente
<b>2012</b>	3d	Conformar un Grupo de Trabajo de expertos que, en un plazo de seis meses, presente un informe de factibilidad con vistas al diseño, desarrollo y producción regional de un Avión de Entrenamiento Básico – Primario Suramericano.	Argentina	Chile, Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela	Indústria e tecnologia de defesa	Parcialmente

<b>2012</b>	3e	Conformar un Grupo de Trabajo de expertos para elaborar un estudio de factibilidad para el diseño, desarrollo y producción regional de un sistema de aviones no tripulados y que en un plazo de seis meses presente un informe.	Brasil		Indústria e tecnologia de defesa	Parcialment e
<b>2012</b>	4a	Realizar un Curso Avanzado de Defensa en la Escuela Superior de Guerra de Brasil, destinado a Altos Funcionarios de Defensa de los países suramericanos, civiles y militares, durante el año 2012	Brasil	Colombia	Formação e capacitação	Parcialment e
<b>2012</b>	4b	Implementar el Programa Suramericano de Formación de Civiles en Defensa.	Argentina		Formação e capacitação	Não
<b>2012</b>	4c	Realizar un Seminario que determine los alcances del concepto de "Madre Tierra" y su relación con la Defensa y evalúe la posibilidad de proponer un programa de educación, dirigido al personal de los Ministerios de Defensa de los países miembros de UNASUR.	Bolivia			Não
<b>2012</b>	4d	Realizar una expedición al Polo Sur de los países de la UNASUR durante la Campaña Antártica 2012-2013.	Argentina	Perú, Brasil, Uruguay, Chile, Ecuador, Suriname, Venezuela, Bolivia	Formação e capacitação	Não
<b>2013</b>	1a	Crear un Grupo de Trabajo para gestión y monitoreo de áreas especiales utilizando los recursos del Centro Gestor de Protección de la Amazonia (CENSIPAM) en provecho de los países miembros de la UNASUR.	Brasil		Políticas de Defesa	Sim

<b>2013</b>	1b	Completar el estudio metodológico para transparentar el inventario militar de los países suramericanos.	Chile	Perú	Políticas de Defensa	Sim
<b>2013</b>	1c	Realizar un seminario de las mejores prácticas en metodologías de planeación estratégicas en defensa con participación de todos los países miembros de UNASUR.	Colombia	Chile	Políticas de Defensa	Sim
<b>2013</b>	1d	Implementar la plataforma de Aula Virtual del UNASURCDS como instrumento que permita realizar reuniones, seminarios e intercambio de información virtual en tiempo real, como video conferencias, con la finalidad de mantener el contacto permanente entre los integrantes de los países miembros de UNASUR.	Perú		Políticas de Defensa	Sim
<b>2013</b>	1e	Crear un grupo de trabajo para evaluar la propuesta de implementación de una metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción.	Venezuela	Perú	Políticas de Defensa	Sim
<b>2013</b>	1f	Mantener el grupo de trabajo para establecer una política y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas e informáticas en el ámbito de la defensa.	Perú	Colombia, Venezuela, Brasil, Uruguay	Políticas de Defensa	Sim
<b>2013</b>	1g	Creación de un grupo de trabajo responsable de formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección y defensa de los Recursos Naturales y la Biodiversidad con base en las legislaciones de los países miembros de la UNASUR.	Venezuela	Perú, Ecuador, Suriname, Guyana	Políticas de Defensa	Sim

<b>2013</b>	1h	Realizar el IV Seminario de Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región	Venezuela	Colombia, Chile, Suriname, Guyana	Políticas de Defensa	Sim
<b>2013</b>	1i	Continuar con las labores del Grupo de Trabajo encargado de formular el Reglamento del Consejo de Defensa Suramericano.	Perú	Brasil, Argentina, Ecuador, Chile	Políticas de Defensa	Sim
<b>2013</b>	1j	Realizar el I Foro para tratar Políticas y Estrategias de Defensa de la región	Venezuela		Políticas de Defensa	Sim
<b>2013</b>	2a	Continuar con el Grupo de Trabajo encargado de la elaboración de mapas de riesgo de desastres naturales a nivel de cada país suramericano.	Chile	Perú, Ecuador, Guyana	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Sim
<b>2013</b>	2b	Realizar el Tercer Ejercicio Combinado Regional en la carta, sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz y Ayuda Humanitaria denominado "UNASUR III", incluyendo en estos ejercicios entre otros elementos, la inclusión de la mujer y protección de civiles en operaciones de paz.	Argentina	Venezuela, Perú, Uruguay, Ecuador, Chile, Brasil	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente
<b>2013</b>	2c	Crear un Grupo de Trabajo para reunir en un mecanismo de respuesta a los desastres naturales: el Protocolo de Cooperación presentado por Perú, por medio de la Actividad 2.d y el Inventario de Capacidades de Defensa de los Estados para respuesta a los desastres, presentado por Brasil, a través de la actividad 2.c del Plan de Acción 2012. Evaluar la posibilidad de utilizar los mecanismos ya existentes.	Brasil	Chile, Argentina, Venezuela, Perú	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Sim

<b>2013</b>	3a	Realizar un Seminario Suramericano de Tecnología Industrial Básica – Seguridad y Defensa para incentivar la cooperación y el intercambio en el ámbito de la UNASUR, de mecanismos que incentiven y atribuyan a las industrias regionales una mayor prioridad y con normas especiales para las compras, las contrataciones y el desarrollo de productos y sistemas de defensa, así como desarrollar un sistema integrado de información sobre industria y tecnología de la defensa	Brasil	Ecuador, Venezuela, Colombia	Industria e tecnología de defensa	Sim
<b>2013</b>	3b	Crear un Grupo de Trabajo, constituido de expertos con el propósito de presentar el diseño, el desarrollo y la producción regional de un sistema de aeronaves no tripuladas, considerando los requisitos operacionales presentados en el informe de factibilidad concluido el año 2012	Brasil	Argentina, Chile, Venezuela	Industria e tecnología de defensa	Sim
<b>2013</b>	3c	Conformar un Grupo de trabajo que presente un informe de factibilidad con vistas al diseño, desarrollo de una industria para la producción de raciones alimenticias a fin de cubrir las necesidades de Suramérica para asistencia en caso de eventos naturales, catástrofes y/o ejercicios militares	Venezuela	Argentina, Guyana, Brasil, Colombia	Industria e tecnología de defensa	Sim
<b>2013</b>	3d	Elaborar un estudio y formular una propuesta para la creación de un Programa Suramericano de Producción de medicamentos en el ámbito de la defensa, en consulta con el Consejo Suramericano de Salud y el Instituto Suramericano de	Argentina	Uruguay, Brasil	Industria e tecnología de defensa	Sim

Gobierno en Salud (ISAGS) del Consejo sobre esta materia						
2013	4a	Concluir el planeamiento preliminar de la expedición al Polo Sur, realizando el curso de capacitación del personal que participará en la actividad, para realizar eventualmente la misma, durante la Campaña Antártica 2014	Argentina	Venezuela, Suriname, Perú, Ecuador, Uruguay, Brasil	Formação e capacitação	Sim
2013	4b	Realizar el Segundo Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa	Argentina	Brasil, Chile	Formação e capacitação	Sim
2013	4c	Realizar un curso de capacitación y actualización de buceo en altura, dirigido a operaciones militares y rescate subacuático	Bolivia	Argentina	Formação e capacitação	Sim
2013	4d	Realizar el II Curso Avanzado de Defensa Suramericano (II CAD-SUL)	Brasil	Colombia, Argentina	Formação e capacitação	Sim
2013	4e	Realizar un Seminario que determine los alcances del concepto de "Madre Tierra" y su relación con la Defensa que evalúe la posibilidad de proponer un programa de educación, dirigido al personal de los Ministerios de Defensa de los países miembros de UNASUR	Bolivia	Ecuador, Guyana	Formação e capacitação	Sim
2013	4f	Elaborar una propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa	Argentina, Brasil, Ecuador	Venezuela, Perú, Guyana, Suriname, Uruguay	Formação e capacitação	Sim
2015	1a	Realizar el II Seminario suramericano en DDHH y DIH.	Argentina	Chile, Colombia, Perú	Políticas de Defesa	Parcialment e

<b>2015</b>	1b	Realizar el II Seminario - Taller "Homologación de Conceptos de Género en el CDS de la UNASUR". Seminario sobre integración de la perspectiva de género en la educación militar y en las instituciones de la defensa	Chile	Argentina, Brasil, Surinam	Políticas de Defensa	Parcialmente
<b>2015</b>	1c	Partiendo de la aprobación de los lineamientos estratégicos de la UNASUR, para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de Defensa Regional, crear un Grupo de Trabajo con el objeto de desarrollar un marco conceptual común con el propósito de unificar conceptos empleados en el ámbito de la Defensa dentro de la Región	Venezuela	Argentina, Chile	Políticas de Defensa	Parcialmente
<b>2015</b>	1d	Realizar un Seminario de Política Nacional de Defensa para desarrollar una metodología de Defensa.	Brasil	Bolivia, Colombia, Surinam	Políticas de Defensa	Parcialmente
<b>2015</b>	1e	Realizar un Seminario de "Balance y Perspectivas del Consejo de Defensa Suramericano".	Argentina	Chile	Políticas de Defensa	Parcialmente
<b>2015</b>	1f	Continuar con la actividad 1.g del Plan de Acción 2014, del Grupo de Trabajo encargado de elaborar una propuesta de Implementación de una Metodología que permita optimizar las actividades del Plan de Acción del CDS-UNASUR.	Venezuela		Políticas de Defensa	Parcialmente
<b>2015</b>	1g	Realizar un Simposio sobre el control del espacio aéreo desde la perspectiva de la defensa aérea como una problemática común de la región.	Argentina		Políticas de Defensa	Sim
<b>2015</b>	1h	Continuar con la actividad 1.j del Plan de Acción 2014: Grupo de Trabajo para evaluar maneras de establecer	Brasil		Políticas de Defensa	Parcialmente

		una comisión de asesoramiento del Consejo de Defensa, de forma continua.				
<b>2015</b>	1i	Realizar un seminario para discutir y compartir las experiencias en torno al ciclo de vida de equipos mayores.	Colombia	Brasil	Políticas de Defesa	Parcialmente
<b>2015</b>	1j	Conferencia Internacional de Pensamiento Estratégico en Seguridad y Defensa: "Comunidad de Seguridad y Zona de Paz Suramericana".	Chile	Uruguay	Políticas de Defesa	Parcialmente
<b>2015</b>	1k	Taller sobre temas de inteligencia estratégica militar con el objetivo de consolidar una agenda base común para conformar un curso de inteligencia estratégica militar suramericano.	Argentina	Brasil, Chile, Uruguay	Políticas de Defesa	Parcialmente
<b>2015</b>	2a	Realizar el ejercicio combinado regional en la carta, sobre operaciones de mantenimiento de paz: UNASUR V.	Chile	Argentina, Brasil, Uruguay	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente
<b>2015</b>	2b	Realizar el Foro Suramericano de Experiencias en Desminado Humanitario.	Colombia	Chile	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente
<b>2015</b>	2c	Desarrollar la capacidad en el área de entrenamiento en Medicina Operativa por medio de un seminario internacional.	Brasil		Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente
<b>2015</b>	2d	Seminario "Contribución Militar a las Acciones Humanitarias y la Gestión de Riesgo: Experiencias Nacionales en Emergencias y Desastres Naturales". Taller sobre las iniciativas de cooperación sur-sur a nivel regional, intercambio de experiencias.	Chile	Ecuador, Venezuela	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente

<b>2015</b>	2e	Realizar un Simposio sobre los desafíos suramericanos en operaciones de paz.	Argentina	Brasil, Chile, Uruguay	Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Missões de Paz	Parcialmente
<b>2015</b>	3a	Realizar un seminario de fomento sobre la base industrial de defensa suramericana y catalogación.	Brasil	Colombia, Ecuador	Indústria e tecnologia de defesa	Parcialmente
<b>2015</b>	4a	Curso de Capacitación de personal civil y militar en emergencias en la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz.	Argentina		Formação e capacitação	Parcialmente
<b>2015</b>	4b	Realizar el II Curso Suramericano de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos	Perú		Formação e capacitação	Parcialmente
<b>2015</b>	4c	Realizar el IV Curso Suramericano de Formación en Defensa.	Argentina		Formação e capacitação	Parcialmente
<b>2015</b>	4d	Realizar el IV Curso Avanzado de Defensa Suramericano para altos funcionarios (civiles y militares) de los Ministerios de Defensa (IV CADSUL)	Brasil		Formação e capacitação	Parcialmente
<b>2015</b>	4e	Realizar el I Curso Suramericano de Defensa y Pensamiento Estratégico	Ecuador		Formação e capacitação	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelos próprios autores a partir de dados disponíveis na base de dados *online* do CEED, disponível em < <http://docs.unasursg.org/all-documents>>, e nos arquivos *online* da Delegação da República do Peru para o CDS, disponível em < <http://www.perucdsunasur.org.pe/index.php/documentos-normativos>> e < <http://www.perucdsunasur.org.pe/index.php/servicios>>, acessados pela última vez em 30 ago. 2016.

## Apêndice 2. Guia de entrevista conduzida no UNODC



Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Mestrado

Roteiro de entrevista realizada com o Coordenador da Unidade de Estado de Direito do Escritório sobre Drogas e Crimes das Nações Unidas – UNODC, Dr. Nivio Caixeta do Nascimento.

Local: Escritório de ligação do UNODC no Cone Sul, situado em Brasília. Entrevista feita pessoalmente.

Data: 07 de setembro de 2016

---

Roteiro de entrevista realizada com Daniel Luz, Citizen Security and Justice Regional Advisor do Escritório Regional para a América Latina e Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Local: Escritório Regional para a América Latina e Caribe do PNUD, Cidade do Panamá. Entrevista feita por *e-mail*.

Data: 17 de outubro de 2016

---

Colocando que o termo comunidade de segurança utilizado na pesquisa implica que, segundo Karl Deutsch e colaboradores (1969, p.5, tradução própria):

COMUNIDADE DE SEGURANÇA é um grupo de pessoas o qual se tornou “integrado”.

Por INTEGRAÇÃO, significamos a conquista, dentro de um território, de um “senso de comunidade” e de instituições e práticas fortes e disseminadas o suficiente para assegurar, por um “longo” período de tempo, expectativas seguras de “mudança pacífica” entre sua população.

Por SENSO DE COMUNIDADE, nós queremos dizer que haja uma crença por parte dos indivíduos de um grupo em que eles concordem em pelo menos um ponto: que problemas sociais comuns possam ser resolvidos por processos de “mudança pacífica”.

Por MUDANÇA PACÍFICA, nós implicamos a resolução de problemas sociais, normalmente por procedimentos institucionalizados, sem o recurso ao uso da força em larga escala.

Tendo-se registrado que, na América do Sul, morrem anualmente por violência letal não proveniente de conflitos interestatais mais pessoas do que a soma das guerras sul-americanas desde a do Paraguai.

1. Exposto isso, em que grau você avalia que se pode dizer que a segurança na região – seja no escopo da Segurança Nacional, Humana ou Integral – deteriorou-se devido a “percepções de criminalidade na sociedade” e a

“probabilidade de demonstrações de violência”? Como isso afeta as relações entre os sul-americanos?

2. A violência e a insegurança pública são capazes de destruir o poder – elemento contratualista de controle de expectativas e imposição de sanções do Estado – dos países sul-americanos no sentido de que eles não sejam capazes de manterem-se frente a seus próprios cidadãos e cidadãs como comunidades políticas confiáveis ou que não sejam percebidos como tal frente a seus vizinhos?
3. Na América do Sul, vê-se que os problemas que podem “alimentar a guerra” também estão incrustados na base da violência estrutural e do problema da segurança pública, como na transnacionalização de delitos. Você acha que esse problema sul-americano é gerador de violência e é capaz de desconstruir ou impedir processos e estruturas de confiança mútua e identidade coletiva na região?
4. Se a manutenção da integridade de uma comunidade política e seu avanço até a dinâmica de expectativas seguras de mudanças pacíficas depende da estabilidade do poder nacional dos Estados, uma alta taxa média de violência letal (homicídios registrados e mortes decorrentes de ação policial por 100.000 pessoas), acima da média mundial, é indicador de falta dessa estabilidade capaz de mensurar que não há expectativas de paz na região?
5. Na América do Sul vê-se um quadro bastante diverso de estruturação do campo da segurança pública. Isso representa um desafio em termos de integração política regional? Como você vê o papel das instituições regionais nisso, sobretudo o da UNASUL?

### Apêndice 3. Guia do questionário conduzido com os interlocutores sul-americanos



Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Mestrado

Roteiro de questionário aplicado a especialistas civis e militares da América do Sul em Segurança e Defesa

Número de pessoas a quem o questionário foi enviado: 13

Número de respostas: 9

Países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela

Data de lançamento: 08 de agosto de 2016

Data de encerramento de respostas: 11 de outubro de 2016

---

#### **CUESTIONARIO PROSPECTIVO SOBRE LA FORMACIÓN DE UNA COMUNIDAD DE SEGURIDAD SURAMERICANA**

Este *Cuestionario Prospectivo sobre la Formación de una Comunidad de Seguridad Suramericana* fue creado en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia como parte de un amplio proyecto de investigación sobre “Dinámicas, Desarrollo y Límites de una Comunidad de Seguridad Suramericana”. Debido a su calificación profesional, nos gustaría tener en cuenta su percepción de la experiencia de su país en ese tema. Tal investigación es muy importante para ayudarnos a construir una comprensión colectiva sobre los impactos que el aprendizaje social en seguridad y defensa producen en América del Sur, así como averiguar los roles que juegan las instituciones regionales en nuestro subcontinente.

La Universidad de Brasilia apoya esta encuesta y le remitirá posteriormente a usted los resultados de la investigación; tan pronto como esté terminada y sea puesta en diálogo con el marco teórico y la tabla de evaluación. Todas las respuestas serán anónimas y serán usadas de manera agregada. Desde ya, le agradecemos por su colaboración y recordamos que no le tomará más de cuatro minutos para responder las preguntas. Su valiosa participación nos permitirá conocer el estadio actual de América del Sur como una comunidad política. Puede contestar, por favor, sus respuestas completadas como archivo adjunto por correo electrónico a [brunovm@live.com](mailto:brunovm@live.com).

Nombre:

País:

Rol/Posición/Rango en su gobierno o universidad:

	Ninguno	Bajo	Moderadamente bajo	Moderadamente alto	Alto
¿En qué medida cree usted que el Mercosur ha contribuido en la coordinación de procesos políticos en América del Sur desde 1990 a 2008?					
¿En qué medida UNASUR contribuye al desarrollo de un sentido de comunidad entre los países de América del Sur?					
¿En qué medida el Consejo de Defensa Suramericano contribuye a estructurar procesos de coordinación de políticas en América del Sur?					
¿En qué medida el Consejo de Defensa Suramericano proporciona el intercambio de conocimiento estratégico en América del Sur?					
¿Considera usted que los <i>think tanks</i> en Seguridad y Defensa contribuyen a que las estructuras de aprendizaje social para la confianza mutua se desarrollen entre los países de América del Sur?					
¿Cree usted que UNASUR fomenta el desarrollo de un sentido de identidad colectiva entre los países de América del Sur?					
¿En qué medida cree usted que América del Sur tiene hoy las condiciones necesarias para asegurar la paz regional en el futuro?					
¿Cree usted que el problema social de América del Sur de la violencia/seguridad pública distancia su país de relaciones políticas más integradoras con los vecinos?					