



Marco Cepik

EDITOR

SEGURANÇA INTERNACIONAL

PRÁTICAS, TENDÊNCIAS E CONCEITOS



EDITORA HUCITEC

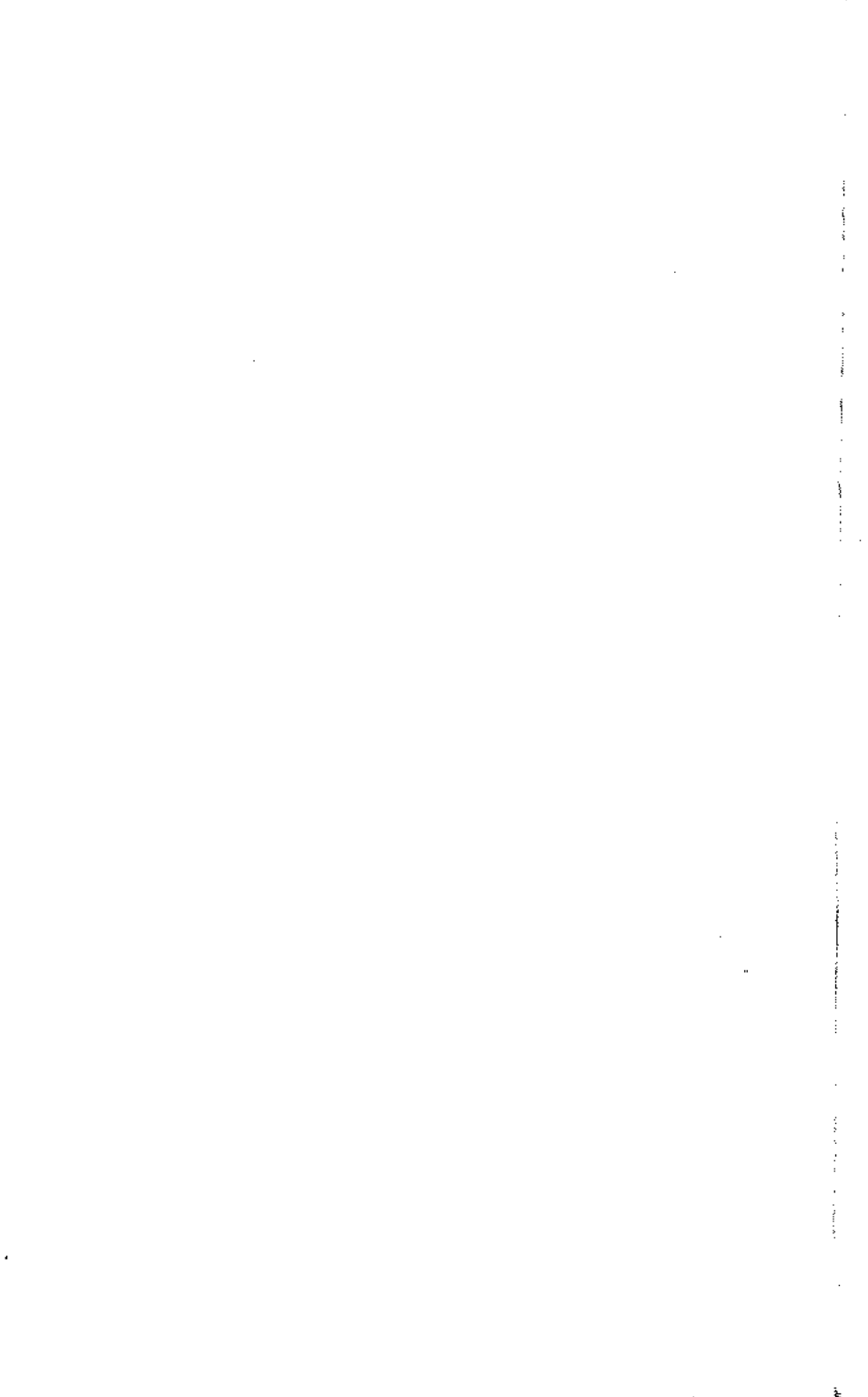
Relações Internacionais 12
direção de
Rafael Duarte Villa
Tamás Szmeccsányi

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

TÍTULOS PUBLICADOS

- A Antártida no Sistema Internacional*, Rafael Duarte Villa
Panorama Brasileiro de Paz e Segurança, Clóvis Brigagão & Domicio Proença Jr. (org.)
Paz & Terrorismo, Clóvis Brigagão & Domicio Proença Jr. (org.)
Os Excluídos da Arca de Noé, Argemiro Procópio (org.)
Ensaio Latino-Americanos de Política Internacional, Rafael Duarte Villa & Suzeley Kalil (org.)
A Política Externa da Primeira República e os Estados Unidos: a Atuação de Joaquim Nabuco em Washington (1905-1910), Paulo José dos Reis Pereira
Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1998), Rossana Ro-cha Reis
Movimento Cocaleiro na Bolívia, Vivian Urquidi
¿Obligación de Proteger o Caballo de Troya?, Miryam de Souza Minayo
Estados Unidos e Israel: uma Aliança em Questão, Samuel Feldberg
Clássicos das Relações Internacionais, Marcelo de Almeida Medeiros, Rafael Duarte Villa, Marcos Costa Lima & Rossana Rocha Reis
Segurança Internacional. Práticas, Tendências e Conceitos, Marco Cepik (ed.)

segurança internacional
práticas, tendências e conceitos



MARCO CEPIK
editor

segurança internacional
práticas, tendências e conceitos

EDITORA HUCITEC
São Paulo, 2010

© 2004 da organização
Marco Cepik
© desta edição
Aderaldo & Rothschild Editores Ltda.
Rua Senador Feijó, 176, conj. 701
01006-000 São Paulo, Brasil.
Telefone/Fax: (55 11)3637-9641
lerereler@huciteceditora.com.br
www.huciteceditora.com.br

Depósito Legal efetuado.

Coordenação editorial
MARIANA NADA
Assessoria editorial
MARIANGELA GIANNELLA

CIP-Brasil. Catalogação-na-Fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros

S459

Segurança intercional : práticas, tendências e conceitos / Marco Cepik, editor. – São Paulo : Hucitec, 2010.

279p. : il. – (Relações internacionais ; 12)

Apêndice

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7970-024-8

1. Segurança internacional. 2. Relações internacionais. 3. Política internacional. I. Cepik, Marco. II. Título. III. Série.

10-1953.

CDD: 327

CDU: 327

SUMÁRIO

	PÁG.
Agradecimentos	9
Apresentação	11
Sobre os Autores	19
Capítulo 1	
EUA-América do Sul: dinâmicas do complexo de segurança regional	23
RAFAEL DUARTE VILLA	
Capítulo 2	
Segurança regional e integração na América do Sul	60
MARCO CEPIK	
Capítulo 3	
Construindo confiança na América Latina	96
MONICA HERZ	
Capítulo 4	
Não proliferação nuclear: os desafios da construção e da mudança de um regime internacional	122
ALCIDES COSTA VAZ	
DIOGO RAMOS COELHO	
JOSÉ JOAQUIM GOMES DA COSTA	
ISABELLE ANDRADE	

Capítulo 5	
Defesa, orçamento e projeto de força: o Brasil em perspectiva comparada	153
EUGENIO DINIZ	
Capítulo 6	
A Doutrina Bush e a construção de uma ordem liberal? .	172
REGINALDO MATTAR NASSER	
CARLOS GUSTAVO POGGIO TEIXEIRA	
Capítulo 7	
As instituições e cultura política importam: <i>realpolitik</i> , fragilidade estatal e processos políticos no haiti. . . .	197
ANTÔNIO JORGE RAMALHO DA ROCHA	
Capítulo 8	
Operações de manutenção da paz sob o Programa da Paz Democrática	233
PAULO ESTEVES	
Referências	261

agradecimentos

ESTE LIVRO NÃO EXISTIRIA SEM O APOIO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA (CNPq) à formação de redes de pesquisa na área de Relações Internacionais. O edital Renato Archer e outras iniciativas semelhantes têm sido cruciais na consolidação de uma agenda de pesquisa rigorosa do ponto de vista científico e ao mesmo tempo socialmente relevante neste campo interdisciplinar em expansão no Brasil. Gostaríamos de agradecer a todos os bolsistas de iniciação científica (Helena Jornada, André Mueller-Roger, Diogo Coelho, Fernando Sebben, Igor da Silva, Isabella Franchini, Isabelle Araújo, José Joaquim da Costa Filho, Luiz Alexandre Gomes, Marina Nasser, Martino Musumeci, Patricia Giassi, Stella dos Santos, Vanessa Sampaio), de mestrado (Carolina Nogueira, Mariana Baccarini, Leticia Tatemoto, Luciana Barbosa, Leticia de Souza, Viviane Gomide, Bernardo Versieux, Lucas Rezende, Carla Silva, Marcelo dos Santos Netto, Pascoal Gonçalves, Thiago Zati) e de apoio técnico (Ângela Ferreira da Silva, Fabricio Ávila, Maria Luiza Caputo) que trabalharam conosco neste projeto. Agradecimentos especiais para Aline Hellmann, que se responsabilizou com grande competência e perseverança pela gestão administrativa do projeto e pela organização do encontro de Canela-RS, no qual se decidiu pela continuidade e aprofundamento da colaboração entre os pesquisadores da REDE de pesquisa em segurança internacional.

Como coordenador do projeto e editor responsável por este volume, agradeço aos colegas pesquisadores e autores por sua cooperação, bom

humor e empenho intelectual ao longo de todo o percurso. Agradeço também a Paula Lazzari e sua equipe no NERINT-UFRGS pela organização, tradução e revisão inicial dos capítulos, bem como a Luiza Schneider pela revisão técnica e o acompanhamento de toda a produção do livro. Finalmente, gostaria de agradecer à presteza e à competência de toda a equipe da Editora Hucitec.

Dedicamos este livro para as nossas famílias, por tornarem nossos dias tão felizes e nossas eventuais madrugadas de trabalho dotadas de sentido.

— MARCO CEPIK

Porto Alegre, 3 de setembro de 2009.

apresentação

ESTE LIVRO É RESULTADO DO PROJETO “REDE DE PESQUISA EM PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAL” sustentado pelo trabalho de pesquisadores oriundos de seis das principais universidades e programas de Relações Internacionais do país e apoiado pelo CNPq por meio do edital Renato Archer. Tal projeto traduz o amadurecimento de uma área de pesquisa essencial para a inserção internacional do Brasil neste início do século XXI.

Respeitada a diversidade, deliberadamente construída, de enfoques e habilidades, presente na equipe, o tema central que estrutura este livro é o questionamento sobre a relação entre a distribuição de poder entre as principais potências no mundo pós-Guerra Fria e as dinâmicas regionais de segurança. Compreender as bases regionais da segurança internacional é crucial para o Brasil em função da prioridade concedida à cooperação sul-sul na política externa do país e também para a definição das expectativas, prioridades e padrões de relacionamento multilateral e bilateral em diferentes arenas do sistema internacional.

A justificativa central para o estabelecimento da Rede de pesquisa em paz e segurança internacional diz respeito ao crescimento da importância das dinâmicas locais e regionais para a segurança internacional após a Guerra Fria.

Por um lado, a regionalização das interações internacionais é um fenômeno hoje universal, tanto do ponto de vista espacial, atingindo

praticamente todos os cantos do planeta, quanto do ponto de vista funcional, estando as organizações regionais envolvidas em assuntos tão diversos quanto o comércio internacional, a construção de instituições democráticas ou a resolução de conflitos. O número de organizações internacionais e o número de países partícipes de organizações regionais cresceram significativamente após o fim da Guerra Fria. O mapa dos projetos regionais em desenvolvimento hoje é denso e complexo.

A regionalização da segurança é um fenômeno bastante diferenciado. Experiências já consolidadas, como no Atlântico Norte, convivem com projetos mais recentes, como na Ásia e na África. Em alguns casos, a regionalização tem tido papel importante na administração da segurança regional, como na África Ocidental, ao passo que em outros arranjos regionais isso ainda não acontece, como no Oriente Médio e na Ásia. Determinadas questões são mais apropriadas para um tratamento regional, como conflitos territoriais ou intraestatais, outras, como a proliferação de armas de destruição em massa, parecem exigir um investimento em nível global.

Quando o otimismo inicial em relação ao novo papel da ONU no pós-Guerra Fria e quanto à nova ordem internacional, exaltada no começo da década de 1990, se desfez, o tema da regionalização da segurança ganhou proeminência. O declínio da rivalidade entre as superpotências reduziu o interesse da potência global em diferentes regiões e a maior parte das grandes potências passou a ter incentivo menor para envolver-se em competições estratégicas em regiões distantes. Ademais, o processo de descolonização, que se desdobrou desde os anos 1940, lançou as bases para a regionalização da segurança, já que a dinâmica das relações entre os novos países independentes da África, Oriente Médio e Ásia se distinguiu das tendências sistêmicas. A criação de novos países no Leste Europeu nos anos 1990 gerou novas distinções regionais, dando continuidade a esse processo.

Por outro lado, a regionalização aparece como resposta às ameaças percebidas no processo de globalização, o qual obteve impulso importante com a incorporação dos países do ex-bloco socialista ao universo das relações econômicas capitalistas. Ocorre também uma competição entre blocos que estimula projetos regionais. Para os países menos poderosos, em particular os no Hemisfério Sul, o regionalismo se destaca como forma de promoção de interesses estatais ou de outros

atores sociais, em um mundo profundamente oligarquizado. Nesse sentido, em contraposição ao “regionalismo fechado”, associado a estratégias de desenvolvimento econômico, surgiu o novo regionalismo, gerado a partir de meados dos anos 1980, que visa a melhor inserção na economia internacional no contexto do processo de globalização econômica.

A expressão *regionalismo aberto* passou então a ser utilizada em alusão à relação com a liberalização econômica. Com o final da Guerra Fria, as organizações regionais passaram a ser vistas como complementares aos processos globais, nacionais e subnacionais na constituição da governança em múltiplos níveis. A cooperação entre a ONU e as agências regionais ocorreu com bastante frequência ao longo dos últimos vinte anos. A Carta da organização já prevê esse tipo de prática — uma norma incorporada a partir do estímulo criado pelos países latino-americanos. O capítulo VIII, artigo 52, prevê um papel para as organizações regionais na resolução de conflitos. A Carta abre caminho para que as organizações regionais participem da resolução pacífica de disputas, mas mantém o Conselho de Segurança como agência para a imposição de resoluções. Ademais, comissões econômicas e sociais regionais fizeram parte do sistema ONU desde a fase inicial da organização.

Ainda no âmbito das justificativas teóricas e práticas para um projeto de pesquisa sobre segurança regional, vale ressaltar a necessidade de um tratamento epistemológico mais rigoroso sobre as regiões.

O estudo comparado de regiões, proposto no volume organizado por David Lake & Patrick Morgan, está fundamentado na ideia de que é necessário pensar a especificidade do estudo de regiões, porém trabalhando com as variáveis já disponíveis no acervo da disciplina. Eles propõem a construção de teorias da ordem regional. A explicação para a especificidade das ordens regionais (tratadas como variável dependente) é encontrada na análise da estrutura do sistema regional, na política doméstica dos Estados (formação de coalizões políticas domésticas) e na interação entre o sistema regional e global.

Esses autores trabalham com o conceito de complexos de segurança, mas buscam explicar a ordem regional, ou seja, a forma de administração de conflito no âmbito regional. Como salientam Buzan e Wæver (2003), eles trabalham com a distinção entre o regional e o global, mas “usam definições de região que efetivamente fundem estes dois níveis”.

Isso ocorre porque os autores não consideram a proximidade geográfica uma condição necessária para a delimitação de um complexo de segurança. Grandes potências podem ser consideradas parte dos complexos, mesmo quando não há proximidade geográfica. Os complexos de segurança são definidos em termos de externalidades de segurança, ou seja, um grupo de Estados afetados por uma mesma externalidade.

Há problemas conceituais e uma base teórica frágil neste e em outros conceitos de região e de segurança regional (*e.g.*, a noção de comunidade de segurança de Adler e Barnett, ou a chamada teoria dos complexos regionais de segurança de Buzan e Wæver). Também por isso nosso projeto justifica-se como um esforço de pesquisa coletivo, plural e teoricamente orientado. Mesmo reconhecendo os limites do modelo descritivo da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, este será nosso ponto de partida para a pesquisa e os contornos gerais dessa abordagem serão apresentados na seção sobre metodologia.

O primeiro capítulo do livro tratará sobre as políticas de segurança e defesa para a América Latina, e, particularmente, para a América do Sul. Rafael Villa coloca que estas evidenciam que a região está sendo incorporada, paulatinamente, à lógica da “guerra global ao terror”, definida pela nova política de segurança nacional dos Estados Unidos. Nesse sentido, será argumentado que os países da região têm baixa capacidade de gerar seus próprios padrões de segurança, ou porque priorizam outras agendas (comércio, por exemplo), ou porque estão convencidos de que a promoção da segurança passa pela promoção da democracia.

No segundo capítulo, Marco Cepik aborda a segurança regional e a segurança na América do Sul. Tal como apontado por Kelly (2007, pp. 212-5), o desejo normativo de integração regional ainda orienta grande parte do debate acadêmico e político no que diz respeito à recém-criada União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Neste capítulo, comparam-se o desenho das instituições e as justificativas operacionais e estratégicas da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Osce) e da Organização para Cooperação de Shanghai (OCS), com a finalidade de avaliar o quão úteis e aplicáveis essas experiências serão para a América do Sul. Cepik sustenta que, desde que a Unasul foi concebida para absorver e transcender organizações regionais prévias, como o Mercosul e a Comunidade Andina, ela tem potencial papel

securitário em endereçar fraquezas regionais em comum, como o crime organizado e as altas taxas de violência interpessoal. O autor argumenta que, embora a Unasul seja uma união supranacional/intergovernamental inédita, existem razões políticas e teóricas para evitar que ela siga os moldes exclusivos das instituições de segurança da União Europeia.

No terceiro capítulo, Monica Herz aborda medidas de construção de confiança na América Latina. Para a autora, a existência de disputas de fronteira, além da presença de problemas de segurança internos e transnacionais que poderiam gerar conflitos entre Estados, estão presentes no mesmo cenário em que ocorre o avanço do processo de desenvolvimento da capacidade militar dos países latino-americanos. Hoje a região está dividida diante das perspectivas de organizações políticas domésticas e a inserção internacional. Isso pode assentar as condições para a emergência de um paradoxo de segurança. Aqui, as condições para o desenvolvimento de um paradoxo de segurança não estão amplamente presentes, pois a cultura da confiança tem se desenvolvido, de modo a promover a resolução pacífica das disputas.

O quarto capítulo trata sobre os desafios que o regime de não proliferação nuclear tem confrontado desde sua criação. Alcides Vaz et al. argumentam que tais desafios são muitos e multifacetados; o regime internacional se encontra em uma situação delicada em que confronta tanto desafios internos quanto externos, demonstrando dificuldades para lidar com tais impedimentos. Observam-se aqui a trajetória recente e os desafios do regime de não proliferação a partir da perspectiva de um de seus mais importantes pilares, o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), e dos controversos desenvolvimentos produzidos sob sua égide desde o início dos anos 1990, avaliando-se os resultados das Conferências de Revisão de 1995, 2000 e 2005, incluindo os prognósticos daquela a ocorrer em 2010, como também as principais dificuldades observadas no mesmo período.

No quinto capítulo, Eugenio Diniz propõe uma comparação entre a relação de efetivos e equipamentos convencionais das Forças Armadas do Brasil com África do Sul, Índia e Israel, de modo a melhor caracterizar a situação brasileira. A comparação é feita, para os quatro países, no que se refere às razões entre os efetivos das Forças Armadas da ativa — no agregado e discriminado por força — e os principais equipamentos combatentes. Demonstra-se, assim, a necessidade de se repensar o

reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras, o que parece depender fundamentalmente de uma reavaliação da quantidade de efetivos com que conta o país.

No sexto capítulo, Carlos Poggio Teixeira e Reginaldo Mattar Nasser analisam a National Security Strategy (NSS) do governo de George Bush, mais conhecida como Doutrina Bush. Os autores demonstram os impactos na política externa americana do fim da Guerra Fria e do surgimento de um tipo de inimigo muito diferenciado a partir do 11 de setembro. A partir daí, o uso da força preventivamente entra na agenda norte-americana, principalmente com base nos novos atores considerados pelo governo norte-americano: nações hostis aos EUA com capacidade de desenvolver e eventualmente utilizar armas de destruição em massa; organizações terrorista; e Estados (falidos) que, por incapacidade ou intenção, oferecem refúgio aos grupos terroristas. Os autores analisam também o impacto das mudanças na política externa americana no estabelecimento de uma ordem liberal.

No sétimo capítulo, Antonio Jorge Ramalho da Rocha examina a contradição entre a lógica das intervenções internacionais sob os auspícios da ONU, fortemente marcada pela dinâmica dos membros do Conselho de Segurança, e a evolução da política local onde essas intervenções ocorrem: ao passo que a comunidade internacional tenta impor um conjunto específico de instituições formais, grupos de poder local exercem controle *de facto* sobre os processos relevantes, contribuindo para perpetuar a fragilidade estatal. Uma vez que as Operações de Manutenção da Paz (OMP's) tendem a desenvolver suas atividades em uma "zona indefinida" entre as iniciativas de segurança humana e as de segurança nacional, grupos locais obtêm vantagens dos recursos internacionais sem contribuir para uma mudança real e sustentável na situação humanitária. A experiência haitiana ilustra o argumento.

No capítulo final, Paulo Esteves aborda as operações de manutenção da paz sob o programa da Paz Democrática. Para o autor, o Internacional, como um regime de poder, ordenou as relações entre os Estados através de uma série de técnicas que impuseram as condições para as interações sociais entre eles. Seu elemento-chave é constituído pela soberania nacional. Mas a visão de um mundo de Estados democráticos soberanos pacíficos e progressivamente integrados sofre uma mudança a partir da elaboração das três agendas de Boutros-Ghali — "Agenda

for Peace" (1992), "Agenda for Development" (1994) and "Agenda for Democratization" (1996) —, no sentido da transformação de um ideal regulatório, qual seja, a dificuldade de uma paz perpétua, em um programa. No mundo pós-Guerra Fria, a nova ordem mundial estaria organizada em torno dos princípios da Paz Democrática, que funciona como o princípio e a origem da legitimidade para o modelo de sociedade internacional. A respeito do problema do uso da força e do emprego de operações de manutenção de paz, práticas de paz democrática apresentam uma transformação significativa. De fato, a maior parte das operações na nova ordem incorporaram elementos de construção de paz pós-conflito, entre os quais emergiram instituições democráticas, que se constituíram numa característica central de seus respectivos mandatos.

Nesse sentido, como ressaltado acima, apesar dos enfoques bastante distintos de cada um dos capítulos, a unidade do livro está no questionamento sobre o futuro da distribuição de poder em âmbito global e, principalmente, seu impacto nas ordens regionais no que se refere a segurança. A agenda política e científica do pós-11 de setembro é pautada por esses questionamentos e, dessa forma, inserimos este trabalho como uma das respostas possíveis.



sobre os autores

Marco Cepik é professor adjunto de Segurança Internacional e Política Comparada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Atua como pesquisador, professor, orientador e consultor em três áreas do conhecimento: Estudos sobre Inteligência, Segurança Internacional e Governo Eletrônico, sempre em perspectiva comparada. Na UFRGS, é pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov). Entre suas publicações mais recentes destacam-se os livros *Espionagem e democracia* (FGV, 2003) e *Agenda de seguridad andino-brasileña* (org. com Socorro Ramírez (Bogotá: Fescol, 2005). Possui pós-doutorado na Universidade de Oxford (2005).

Eugenio Diniz é pesquisador 1-D do CNPQ, coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — PUC Minas; membro do International Institute for Strategic Studies — IISS (Londres); membro do Grupo de Estudos Estratégicos — GEE-Coppe-UFRJ; coordenador do Centro de Estudos dos EUA — CEEUA. Tem experiência na área de Política de Defesa, com ênfase em Estudos Estratégicos e Teoria da Guerra.

Monica Herz é doutora em Relações Internacionais pela London School of Economics And Political Science (1994). Atualmente é professora e diretora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Relações Internacionais, com ênfase em Segurança Internacional.

Carlos Gustavo Poggio Teixeira é mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp-Unicamp-PUC/SP) e doutorando do Graduate Program in International Studies Old Dominion University, Estados Unidos. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Internacional.

Reginaldo Mattar Nasser é professor de Relações Internacionais da PUC/SP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (Unesp-Unicamp-PUC/SP). Mestre em Ciência Política pela Unicamp e doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP área de concentração em Relações Internacionais. Desenvolve pesquisa na área de Política Internacional com ênfase em Conflitos Internacionais, Segurança Internacional, terrorismo, Oriente Médio, África e política externa dos Estados Unidos.

Rafael Duarte Villa é professor associado do Departamento de Ciência Política e do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. Possui doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1997), livre-docência pela Universidade de São Paulo (2007) e pós-doutorado pela Columbia University (EUA-2008). Tem produção e pesquisa em Ciência Política, com ênfase nas Relações Internacionais, Bilaterais e Multilaterais.

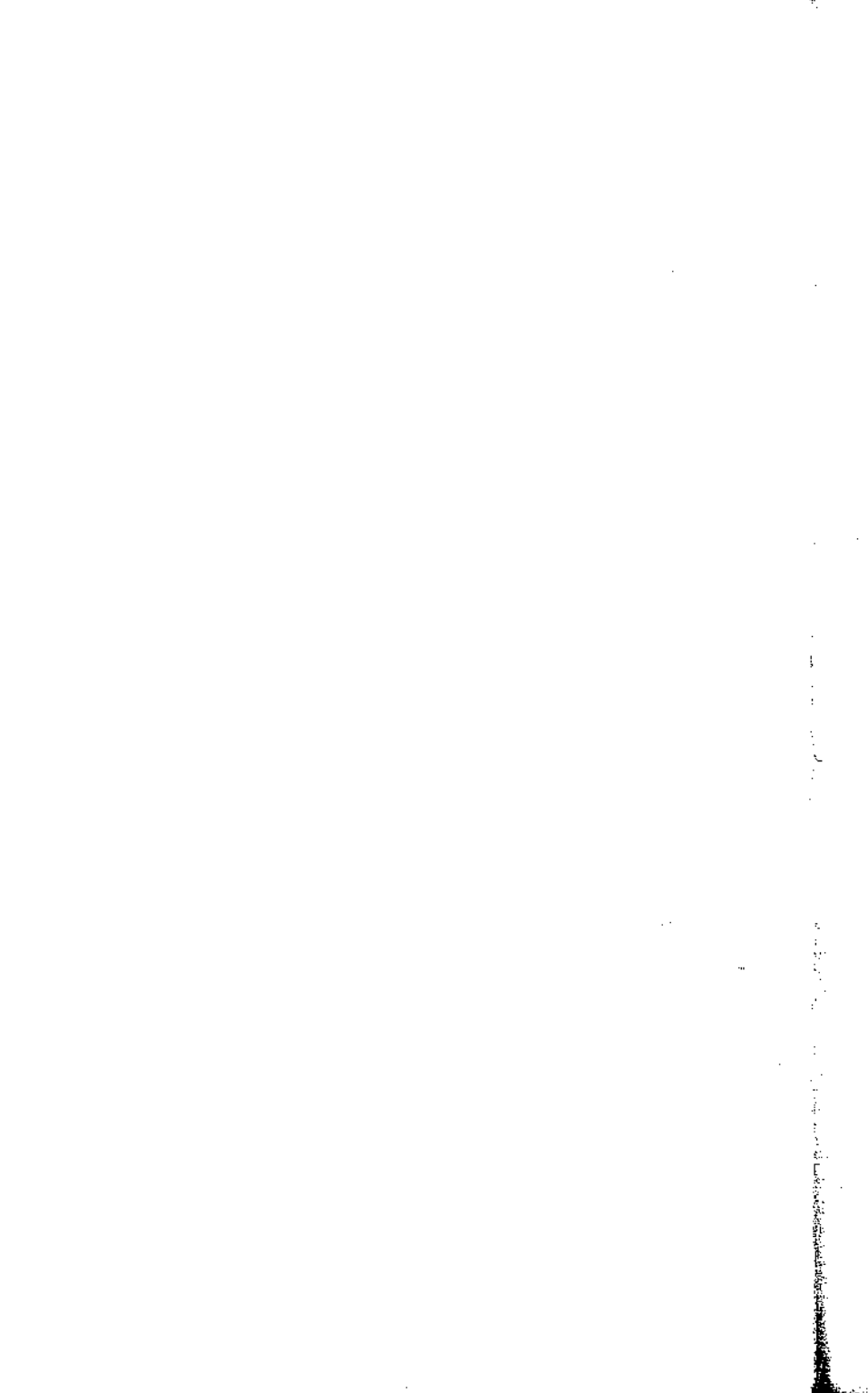
Alcides Costa Vaz tem doutorado em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP (2001). Atuou no Centro de Estudos Estratégicos da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil (1990-1994). Atualmente é professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Possui experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Integração Internacional, Conflito, Guerra e Paz. Autor de quatro livros (*Comércio internacional, agricultura e meio ambiente*, Ipea, 1994; *A construção do Mercosul*, Iabri, 2002; *Intermediate States and International Security*, 2006, EdUnB, 2006; *Amazônia: desafios e perspectivas*, UFRR, 2008).

Diogo Ramos Coelho e José Joaquim Gomes da Costa são bolsistas do Programa Renato Archer e graduandos em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Isabelle Andrade é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

Antônio Jorge Ramalho da Rocha é mestre em em Ciência Política pelo IUPERJ (1992) e em Relações Internacionais pela Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University (1999) e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (2002). Dirigiu o Departamento de Cooperação/SEC do Ministério da Defesa e a implantação do Centro de Estudos Brasileiros em Porto Príncipe, Haiti.

Paulo Esteves é doutor em Ciência Política pelo IUPERJ (2003). Professor assistente do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Organizou, em 2004, o livro *Instituições internacionais: segurança, comércio e integração*, publicado pela Editora PUC-Minas. Possui experiência como consultor do Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e do Governo do Estado de Minas Gerais. Tem como áreas de atuação: Política Internacional, Organizações Internacionais, Segurança Internacional, Cooperação Internacional e Direitos Humanos.



eua-américa do sul: dinâmicas do complexo de segurança regional

RAFAEL DUARTE VILLA

NÃO É INCOMUM DEPARAR-SE NA BIBLIOGRAFIA ESPECIALIZADA e nos colóquios de especialistas sobre segurança internacional com a conclusão de que a política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina, ou para América do Sul, em particular, é de baixa prioridade e/ou intensidade, sendo esta considerada uma região segura para os interesses norte-americanos (ver Vilas, 2005; Bonilla, 2004). Sem discordar dessa avaliação, fazem-se necessárias algumas ressalvas.

Durante os anos da Guerra Fria, contudo, o histórico de intervenções dos Estados Unidos no sistema interamericano, por razões de segurança, foi variado. Invocando quase sempre o argumento da existência de um “inimigo comunista”, os Estados Unidos intervieram, dos anos 1950 até meados da década de 1980, na Guatemala, em Cuba, na República Dominicana e em Granada. A América do Sul ingressa na agenda de segurança dos Estados Unidos daquela época, não através das referidas intervenções, mas por meio do apoio cedido pela política da Aliança para o Progresso aos regimes militares, também em nome do inimigo comunista. Com a invasão do Panamá em 1989, inicia-se uma nova fase. Essa intervenção não tem relação com o comunismo internacional, mas é realizada em nome do combate às drogas ilícitas. Assim, a América do Sul ganharia relevância particular a partir desse novo argumento, posto que sua sub-região andina concentrava, e concentra

ainda hoje, a maior produção de folha de coca do mundo. Logo, nos anos 1990, a agenda da América do Sul foi ampliada para incluir uma variedade de novas ameaças: instabilidade, ameaça às democracias, corrupção, lavagem de dinheiro, crime organizado, terrorismo, desastres naturais, migrações. O que tais apontamentos têm em comum é o fato de estarem todos ligados a percepções de ameaça preponderantemente não estatais.

Em finais da década passada, alguns dos principais documentos de segurança dos Estados Unidos confirmavam essa ampliação da agenda de segurança, tendo por base atores não territoriais ou não estatais: "The principal security concerns in the hemisphere are transnational in nature, such as drug trafficking, organized crime, money laundering, illegal immigration, firearms trafficking, and terrorism" (National Security Strategy, 1999).

Em ordem de prioridade, as principais ameaças à segurança nacional dos Estados Unidos, tal como percebidas pelos centros de decisão americanos na América do Sul, são nomeadamente: a produção e o tráfico de drogas; as crises políticas que ameaçam a estabilidade de instituições democráticas; e, por fim, a possibilidade de que a região sul-americana, especialmente a área da Tríplice Fronteira, se transforme em um lugar funcional para atividades de grupos terroristas, sobretudo após os atentados de 11 de setembro. Esses temas apresentam interdependência com outros, como pobreza, instabilidade política e baixo desenvolvimento.

Neste artigo, pretende-se fazer uma reflexão teórica sobre aspectos da agenda de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul, com base no argumento de que, de fato, na agenda de política de segurança dos Estados Unidos, a América do Sul não se localiza no topo da escala de prioridades. Porém, tal agenda apresenta coerência e consistência, por razões que discutiremos ao longo do texto. Por outro lado, os Estados Unidos têm securitizado sua agenda de segurança para América do Sul. E a *dessecuritização* não acontece em parte porque os países sul-americanos têm pouca capacidade de imprimir uma dinâmica autônoma de segurança regional, a qual é bastante exógena. Disso decorre que, em alguns casos, problemas políticos e/ou sociais domésticos sejam internacionalizados pela via da securitização, ou em parte porque ocorre uma sobreposição de visões, ou seja, atores locais compartilham a visão securitizada dos Estados Unidos. Por securitização entendo, se-

guindo Buzan, Wæver & Wilde (1998), um processo em que os problemas políticos, que demandam políticas públicas para seu tratamento, são transformados em problemas de segurança (Messari, 2004). Esse argumento se desdobra em quatro teses:

1. As ameaças percebidas pelos Estados Unidos na América do Sul não são as tradicionais. Elas são percebidas como atores não estatais, isto é, como ameaças não territoriais, especialmente o narcotráfico e o terrorismo.

2. No plano operacional, parte das estratégias de defesa que se desenvolvem globalmente também se aplicam à América do Sul, e dizem respeito à capacidade de mobilização de forças militares, como bases e outros tipos de presença militar, e que, além disso, definem alvos prioritários, especialmente voltados ao combate da produção e à interdição de drogas ilícitas. Ademais, as novas formas mediante as quais os Estados Unidos operacionalizam sua presença militar na América do Sul levam esse país a desenvolver, nas populações locais, funções e tarefas não tradicionais, tais como a concessão de ajuda humanitária, que diferenciam sua presença atual das intervenções do passado.

3. As políticas de segurança e defesa para a América Latina, e, particularmente, para a América do Sul, mostram que a região está sendo incorporada, paulatinamente, à lógica da “guerra global ao terror”, definida pela nova política de segurança nacional dos Estados Unidos. O caso da assistência militar à Colômbia e da presença e acordos construídos em torno da Tríplice Fronteira ilustram empiricamente essa tese.

4. O “estatal” tem estado presente nas preocupações e percepções dos Estados Unidos de maneira tradicional e não tradicional. Dois aspectos do estatal preocupam os Estados Unidos: primeiro, a hipótese de que seja gerada regionalmente uma corrida armamentista; segundo, um aspecto mais ameno, que diz respeito à instabilidade política e seu impacto sobre a democracia. Quanto ao segundo aspecto, o foco volta a incidir, em especial, sobre os países andinos e a forma como a instabilidade política afeta em perspectiva os interesses dos Estados Unidos, em razão de crises políticas ou da emergência de lideranças (neo)populistas na região.

O tratamento teórico dessas premissas levava em conta as propostas conceituais sobre securitização e complexos de segurança da Escola de Copenhague, especialmente de Barry Buzan e sua equipe. Esses conceitos

serão desenvolvidos no primeiro capítulo ou trazidos para a análise de acordo com a situação considerada. Sobretudo, os conceitos de Copenhague serão utilizados para fins analíticos na parte final do trabalho. Como elementos empíricos de avaliação dessas premissas, utilizaremos a ação dos Estados Unidos e de suas agências externas de política externa e de segurança, assim como os principais documentos doutrinários que guiam essa ação, em três esferas: primeiro, em relação aos países andinos, especialmente acerca da política de drogas; segundo, em relação a mecanismos operacionais (instalação de bases e outras modalidades); terceiro, na atuação na tríplice fronteira.

O trabalho se divide em três seções. Na primeira delas, apresentamos uma visão panorâmica de alguns dos principais desenvolvimentos da agenda contemporânea de segurança dos EUA para América do Sul, bem como as reações dos países da região; em seguida, fazemos uma longa discussão do argumento e das teses com base nos conceitos da Escola de Copenhague, sobretudo levando-se em conta os trabalhos de Buzan e colaboradores; e, na última seção, trazemos uma reflexão teórica sobre o complexo de segurança regional sul-americano ante a agenda de segurança sul-americana.

I. Um olhar panorâmico da agenda dos EUA para a América do Sul e as reações dos países da região

No caso sul-americano, diferentemente do passado, os Estados Unidos têm de lidar com diferentes percepções de ameaças de natureza distinta na região, sendo quase todas de caráter não estatal. Assim, o que é percebido como ameaça atual não são mais os Estados comunistas, partidos ou movimentos, mas atores e processos, tais como tráfico de drogas, migrações, instabilidade política, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, terrorismo — todos de natureza não estatal. Para combater essas ameaças, o governo norte americano promoveu a assinatura de acordos antidrogas e contra lavagem de dinheiro no âmbito do sistema interamericano. Ao mesmo tempo, têm sido promovidas iniciativas fortemente militarizadas, tais como o Plano Colombiano e a instalação de bases militares — por exemplo, a base de Manta, no Equador — ambas tidas como mecanismos de apoio a operações táticas contra traficantes de drogas e/ou agentes considerados terroristas.

Dentro desses novos cursos de ação, um aspecto em que a política externa de segurança tem sido muito eficaz se refere ao sistema de bases que os Estados Unidos têm instalado na América Latina, embora se deva esclarecer que esta é uma política global da presença militar americana e não tem a América Latina como seu foco único. Essas modalidades de alocação de tropas são conhecidas como *Forward Operating Locations*, ou postos avançados de operação:

“FOLs are not limited to the Western Hemisphere nor to drug control activities. In fact, the need to establish such sites has global dimensions and is related to strategic changes that followed the Cold War [. . .] It was then that the military began to develop the concept of an Expeditionary Air Force (EAF)” The EAF permits “Provide rapid aerospace capability according to need, and be ready to carry out military operations related to all different aspects of a conflict” (Transnational Institute, 2003, p. 7).

Também se devem esclarecer alguns conceitos sobre a noção de base militar ou FOL, algo que é bastante polêmico e ambíguo. Considera-se hoje que não seria correto chamar as instalações pertencentes a militares dos Estados Unidos, mas construídas ou usadas por forças militares americanas, de bases militares, e sim de bases de presença militar dos Estados Unidos. Portanto, o que definiria uma base seria mais o caráter permanente, de longo prazo, que uma instalação militar norte-americana assume em um país (que deve ser de, no mínimo, dez anos), além do arranjo formal bilateral que se estabelece com o país que hospeda a base, o que geralmente implica a aprovação de instâncias legislativas nacionais e a definição das funções específicas das forças militares e civis alocadas na base. As novas bases negociadas desde finais dos anos 1990 também estabelecem um máximo de efetivos militares e civis. Em sentido contrário, “The US military’s increasingly presence takes form not in permanent installations, but through agreements for military operations and maneuvers (Lindsay-Poland, 2007, p. 3)”.

Desse modo, três exemplos claros de presença militar dos Estados Unidos na América do Sul seriam: 1) o Centro Peruano de Treinamento de Iquitos no Peru; 2) as várias instalações de forças militares e pessoal contratado, que somam em torno de 1.400 pessoas, em lugares como

Tres Esquinas, Larandia e Puerto Leguizamo, na província colombiana de Putumayo. Também as operações dos sofisticados radares de Guaviare e de Letícia na Amazônia colombiana são tecnicamente consideradas como presença militar norte-americana, e não como bases (Cf. Villa & Ostos, 2005); 3) a alocação de tropas militares desde 2006 na base aérea de Mariscal Estigarribia, no Paraguai, também seria outro bom exemplo da presença norte-americana, e não exatamente de uma base militar.

Entretanto, na perspectiva dos Estados Unidos, a principal percepção de ameaça está, sem dúvida, relacionada à produção, ao consumo e ao tráfico de drogas. É notável que os EUA, desde os anos 1980, tenham definido os problemas derivados do consumo de drogas doméstico como um problema de segurança nacional. De acordo com os dados mostrados por Paul Kennedy (1993), no começo dos anos 1990, os EUA consumiam cinquenta por cento da cocaína produzida no mundo, tendo apenas cinco por cento da população mundial.

Apesar de os EUA admitirem que a responsabilidade precisa ser dividida entre produtores e consumidores, ainda prevalece a ideia dos *decision-makers* norte-americanos de que a solução do problema será encontrada em sua fonte. A política de “ir à fonte” (“go to the source”), que prevaleceu no início de 1990, continua sendo desenvolvida de maneira sólida. O principal argumento dos Estados Unidos é que países como Bolívia e Peru juntos produzem oitenta por cento de toda a cocaína no mundo. Em relação a esses dois países, a estratégia adotada pelos EUA tem sido a erradicação das plantações de folhas de coca. Certamente, isso tem levado os EUA a investirem em recursos militares e ajuda técnica. Por outro lado, os EUA têm complementado aquela assistência com um programa de substituição de plantações de coca por outras plantações, como haxixe, que desenvolve conjuntamente com a Bolívia e o Peru.

Não obstante, as principais características da política americana antidrogas têm incluído diferentes mecanismos: a erradicação das plantações de coca, assessorias militares e de inteligência para dismantelar os principais cartéis da drogas da Colômbia, extradição de traficantes para os Estados Unidos e certificação política para países que o Departamento de Estado considera não cooperativos em dados momentos, como foi o caso da Colômbia em meados de 1990. O último estágio da

política antidrogas começou na segunda administração de Clinton e incluiu um aperfeiçoamento nos meios militares de combate às drogas. Essa fase foi dividida em dois momentos: 1) a alocação de uma enorme quantidade de recursos para a compra de equipamentos militares para serem usados em lugares como o Sul da Colômbia; 2) instalação de uma base e incremento da presença militar para monitorar países como Equador, Panamá, Paraguai e Venezuela, considerados os países da rota de escape dos traficantes para drogas e lavagem de dinheiro.

O evento de 11 de setembro de 2001 também representou impactos na política de segurança na América do Sul. De fato, uma mudança importante depois dos atentados dessa data é a política quanto ao modo com que os *decision-makers* americanos perceberam as relações entre ameaças à segurança nacional e ao terrorismo. Assim, uma das mudanças conceituais mais importantes na estratégia de segurança para a América do Sul é o surgimento de um conceito ampliado de terrorismo: após o 11 de setembro, a guerra contra o narcotráfico tornou-se a guerra contra o terrorismo.

Por conseguinte, questões tais como drogas e terrorismo, assistência militar e ajuda econômica começaram a ser tratadas de maneira unificada quanto aos meios de combate. Nesse sentido, em 2001, o governo de George W. Bush lançou a *Andean Initiative Counterdrug (ACI)*. A ideia desse programa era direcionar fundos não apenas para a Colômbia, mas também para os demais países andinos, além do Brasil e do Panamá. O Congresso Americano aprovou o orçamento para esse programa em 2002. Repetindo a distribuição do orçamento do Plano Colombiano, dos 700 milhões de dólares para 2003 e de 731 milhões de dólares para 2004 aprovados pelo Congresso dos EUA, 63% dos recursos destinavam-se aos programas de erradicação e pulverização da droga em larga escala, assim como para o treinamento e compra de equipamentos militares, repartindo-se o restante entre Peru, Bolívia e Equador, nessa ordem.

Além disso, a Administração W. Bush significou uma mudança não apenas de ênfase, mas, sobretudo, de direção no tratamento da questão colombiana, uma vez que o conflito passou a ser visto mais como questão global do que como algo limitado à região andina e aos vizinhos colombianos. Do total do fundo para a Colômbia, 36% dos recursos destinaram-se a propósitos econômicos, sociais e de governança, enquanto

os outros 64% restantes, para o combate às drogas e segurança. No caso do Peru e da Bolívia, a quantia destinada para os setores econômico e social foi significativamente maior — 61% em ambos os países. Para o ano fiscal de 2003, o governo Bush enviou ao Congresso o pedido de US\$980 milhões para o fundo da ACI, dos quais 55% seriam enviados à Colômbia. No ano fiscal seguinte, o pedido foi de US\$990,7 milhões, dos quais US\$463 milhões deveriam financiar os programas de combate às drogas na Colômbia (Perl, 2006). Porém, com a ACI, ao menos em 2002, contempla-se um total de US\$ 292 milhões de dólares remetidos para os vizinhos da Colômbia. Destes, o Peru recebeu US\$132 milhões; e o Equador, ou mesmo a Venezuela e o Brasil, que foram contra as medidas antidrogas dos EUA na região, receberam, respectivamente, US\$ 37 milhões, US\$ 8 milhões e US\$ 12 milhões (Urigüen, 2005, p. 85). De acordo com o mesmo Urigüen (2005, p. 86), no campo das medidas concretas, a ACI: (1) aumentou a assistência ao Peru para se proteger, por meio da interdição e de programas de desenvolvimento alternativo, e do ressurgimento do cultivo de coca; e para respaldar os esforços do Equador para proteger sua fronteira com a Colômbia; (2) aumentou os controles fronteiriços da Venezuela e do Brasil, bem como ampliou seus sistemas judiciais e seus programas de combate ao tráfico de drogas; (3) esperava que se operasse nos países da região um equilíbrio entre a aplicação da lei, os programas de segurança e o desenvolvimento social e econômico.

A ACI, além de fornecer apoio financeiro aos países daquela região, visava a objetivos políticos múltiplos: dar assistência a seus “aliados” (Colômbia, Equador, Bolívia), persuadir os países “duvidosos” (Peru), e pressionar os “opositores” (Venezuela e o Brasil). O objetivo era estabelecer uma política comum contra o narcotráfico colombiano. Em termos reais, porém, a iniciativa significou a intensificação da pulverização dos cultivos de maconha, de folha de coca e de papoula, a proibição de carregamentos destinados aos EUA e à Europa, a extradição de condenados por narcotráfico e a maior vigilância nos postos fronteiriços, a fim de frear a movimentação de supostos terroristas de um país para outro, o que gerava risco à segurança nacional.

Dessa forma, a estratégia de “empurrar para o sul” (*Push in Southern*), adotada pelos governos Clinton e W. Bush em relação à Colômbia, traduziu-se na criação de três batalhões antinarcóticos na área da selva

das províncias de Putumayo, Caquetá e Guaviare. O objetivo era promover uma campanha de interdição e erradicação massiva de áreas de cultivo de folha de coca e de papoula, que, a partir de 1992, simplesmente quadruplicaram, pulando de 38.000 hectares para 136.000 em 2000. Essa medida teve sérias consequências sobre a população e o meio ambiente, provocando o desaparecimento de mais de 8.100 hectares de floresta tropical. Por outro lado, as áreas de cultivo do narcotráfico ampliaram-se para além das fronteiras colombianas, ocasionando sérios problemas aos países vizinhos.

Enfim, a novidade da Iniciativa Andina Antidrogas está no fato de apagar qualquer indício de estratégia diferenciada de combate a grupos guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes. Isso fica muito bem explicitado no documento *National Security Strategy*, de 2002, ao fazer-se referência ao caso específico da Colômbia. “In Colombia we recognize the link between terrorism and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help to finance the activities of such groups” (*National Security Strategy*, 2002). A lista de organizações terroristas do Departamento de Estado do governo dos EUA, de 2001, formada em grande parte por grupos que atuavam no Oriente Médio, considerou quatro grupos armados da América Latina, todos na América do Sul: as Farc, o ELN e a AUC da Colômbia, e o Sendero Luminoso do Peru. No entanto, desde 1997, o Departamento de Estado faz uma lista anual, conhecida como FTO (*Foreign Terrorist Organizations*), para designar as organizações internacionais terroristas que são entendidas como uma ameaça à segurança nacional dos EUA. Enquanto as FARC e o ELN foram incluídos nas FTOs desde 1997, a AUC só passou a ser considerada uma organização terrorista na lista de 2001 (Cronin, 2003).

Anteriormente ao Plano Colômbia, em 1998, o governo do Equador concedeu a base aérea de Manta, no oceano Pacífico, para os Estados Unidos. Em 2005, o Congresso do Paraguai aprovou a presença norte-americana na região. É provável que o deslocamento de tropas e a instalação de uma base na América do Sul sugiram uma espécie de política preventiva. Nesse sentido, se olharmos para o mapa da América do Sul, observaremos que na base de Manta — ou em outro tipo de presença militar do Estados Unidos — verificam-se as seguintes possibilidades: ou as tropas estão alocadas dentro ou perto de países que

apresentaram instabilidade política nos últimos quinze anos, ou em países com problemas sérios quanto a atividades ilegais transnacionais nos seus territórios, tais como Paraguai no Cone Sul; Bolívia, Colômbia, Equador Peru e Venezuela na região andina.

Qual tem sido a reação dos países sul-americanos à política de segurança descrita nas últimas páginas? Em primeiro lugar, ela tem sido, de maneira geral, reativa, no estrito senso da palavra. O fato é que a maior parte dos países sul-americanos não tem uma política de segurança para a região, incluindo-se aí países intermediários, como o Brasil. Devido a esse "vácuo de iniciativas" da América do Sul, todas as iniciativas para a política de segurança regional cabem aos Estados Unidos. Entretanto, as reações diplomáticas sugerem um misto de confiança e cooperação com os Estados Unidos, como veremos a seguir.

A preocupação do mais importante país intermediário da América do Sul, o Brasil, está relacionada com a possibilidade de que o conflito colombiano se expanda para além das fronteiras nacionais do país. O Brasil tem uma ampla fronteira com a Colômbia, e alguns setores, como o Ministério das Relações Exteriores e os militares, estão preocupados com a pressão derivada dos combates entre as forças do governo colombiano e os grupos irregulares, como as FARC, os paramilitares e os traficantes de drogas. Nesse sentido, o Brasil teme que guerrilhas possam usar o território brasileiro como base de operações ou como refúgio temporário para escapar das ações do exército da Colômbia. Preocupa-se também com o fato de que os traficantes de cocaína podem usar o território amazônico para expandir suas plantações ou montar laboratórios de processamento da droga.

Na agenda hemisférica sobre segurança dos EUA, o Brasil também expressa suas diferenças em relação às motivações reais desse país, posto que, para os formuladores de política externa, não está claro se a luta ao narcotráfico encobriria objetivos militaristas na região sul-americana.

Assim, o Brasil manifesta reservas ante o aspecto militar do Plano Colômbia, como sustentado por um estudioso brasileiro da crise colombiana:

"A força das posições dos Estados Unidos implica obstáculos ao projeto de integração sul-americana proposto pelo Brasil [. . .] Os objetivos e estratégias dos EUA podem não estar atendendo nem

aos seus próprios interesses e certamente não atendem aos do Brasil, que são o equacionamento do conflito político, o investimento em democracia como forma de combater o conflito interno” (Castro, 2003, pp. 69-70).

O país também fez distinção entre o que é terrorismo e o que não é. Os governos americano e colombiano têm pressionado diferentes governos brasileiros depois de 11 de setembro a qualificar as FARC como um grupo terrorista, mas o Brasil sempre rejeitou a possibilidade de assumir um conceito ampliado de terrorismo que incluísse esses grupos. O argumento usado para sustentar esta teoria é que os conflitos armados colombianos são problemas domésticos, nos quais não se pode interferir. Em segundo lugar, o Brasil não qualifica o problema das drogas como um assunto de segurança nacional. Existe uma forte crença de que essa questão está profundamente relacionada com os problemas sociais e de desenvolvimento na América do Sul, para os quais não são geradas políticas públicas adequadas. Finalmente, o Brasil defende que a solução para o conflito colombiano, que também envolve a questão das drogas, não pode ser procurada na esfera militar. Nesse sentido, no início do governo Lula, o Brasil tentou propor uma solução diante a Organização das Nações Unidas (ONU).

Entre os países Andinos, a Venezuela não reagiu favoravelmente à presença dos EUA pelos meios usados no Plano Colombiano. Desde o começo do governo de Chávez, os venezuelanos sustentam a ideia de que o Plano Colômbia é uma maneira de militarizar a região da América do Sul. De uma forma quase dramática, o governo venezuelano clamou que a Colômbia poderia se tornar o “novo Vietnã”, mesmo que o governo Chávez não tenha mostrado até agora nenhuma evidência para comprovar essa tese. A posição crítica do governo da Venezuela aumentou ainda mais com a suspeita de que o governo americano teria participado do golpe de Estado contra Hugo Chávez em abril de 2002. Como consequência, o governo da Venezuela adotou uma posição ideológica e radical no discurso político em relação aos Estados Unidos (Villa, 2004).

Mas nem tudo é discordância em relação à agenda de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul. Existem momentos de cooperação interessantes. Eles estão ligados principalmente com percepções

de ameaça na região chamada Tríplice Fronteira (*Triple-border Area* — ou TBA, como é mencionada nos documentos oficiais dos Estados Unidos). A Argentina, assim como os Estados Unidos, mostra-se bastante preocupada com a circulação ilegal de dinheiro (lavagem de dinheiro) na Tríplice Fronteira, e ambos os países pressionaram o Brasil no passado para estabelecer um regime que regulasse as finanças e os bancos de operações. Depois do atentado de 11 de setembro, os Estados Unidos suspeitam que grupos terroristas estariam mantendo atividades que não estariam sendo bem guardadas pelas respectivas polícias e centros de inteligência dos países que compõem a Tríplice Aliança. Muito frequentemente, agências norte-americanas associam a área comum da Tríplice Fronteira como fonte de captação de recursos para grupos radicais islamistas, tais como Hezbollah e Hamas.

Nesse sentido, as pressões comuns de Argentina e Estados Unidos conduziram à assinatura de um acordo de segurança entre Argentina, Brasil e Paraguai desde 2002. Mais recentemente, como mencionado acima, o Paraguai autorizou a presença de tropas americanas em seu território. Curiosamente, nem Argentina e nem Brasil demonstraram reações fortemente negativas face ao deslocamento de tropas americanas. Talvez o comportamento complacente de ambos os países em relação aos Estados Unidos seja, de fato, um reconhecimento da incapacidade de desenvolver iniciativas militares mais ativas para combater as ameaças percebidas.

O 11 de setembro também introduz algumas mudanças importantes na política dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira. Primeiro porque os relatórios sugerem que a região passa a ser enquadrada de maneira mais clara na agenda da guerra global ao terror. Se, até agora, a principal referência ao “terrorismo islâmico” que aparecia nos relatórios do Departamento de Estado apontava para o grupo libanês Hezbollah e para o grupo palestino Hamas, a partir desse momento entra no repertório discursivo dos relatórios o fator Al-Qaeda, e a possibilidade de que esses grupos estejam agindo em rede na região. O relatório de 2001 mostra-se muito satisfeito com a atitude brasileira, e, em geral, de todos os países latino-americanos, com a condenação dos atentados terroristas, e com o pedido de invocação, se necessário, do quase esquecido Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (Tiar), ante os acontecimentos do 11 de setembro. O relatório também expressa muita

satisfação em relação aos esforços empreendidos pelo Paraguai em prender algumas personalidades que estariam ligadas, para o fornecimento de recursos financeiros, ao grupo palestino Hamas. Mas, certamente, a novidade maior é a possibilidade da presença da Al-Qaeda na região, embora o relatório de 2001 faça a ressalva de que isso não tenha sido comprovado. Por outro lado, há cada vez mais ênfase em ligar esses grupos a atividades ilícitas transnacionais, que lhes serviriam como logística financeira:

“South America’s Tri-border Area (TBA) — where the borders of Argentina, Brazil, and Paraguay converge and which hosts a large Arab population — took on a new prominence in the wake of the September 11 attacks in the United States. Although arms and drug trafficking, contraband smuggling, document and currency fraud, money laundering, and pirated goods have long been associated with this region, it also has been characterized as a hub for Hezbollah and HAMAS activities, particularly for logistic and financial purposes. At year’s end, press reports of al-Qaida operatives in the TBA had been disproved or remained uncorroborated by intelligence and law-enforcement officials” (Patterns of Global Terrorism, 2001).

Em segundo lugar, o 11 de setembro estimula o Departamento de Estado a tratar o problema das atividades em bases hemisféricas, e não regionais. A criação do *Bureau of Western Hemisphere* revelaria um tratamento mais global da temática. O estabelecimento dessa subagência, dependente da Secretaria de Estado, foi seguido pela fusão nos *Patterns of Global Terrorism* das seções dedicadas a América do Norte e América Latina, onde já não se incluíam países específicos, mas um relato de atividades em cada um dos países e regiões do Hemisfério, embora o relatório de 2002 ressalve que, no conjunto, o hemisfério não poderia ser considerado uma zona quente para as atividades terroristas — sem contudo desconhecer que, no passado, alguns acontecimentos, como o da Amia,¹ revelavam uma potencialidade forte de atividades desses grupos no hemisfério.

2. América do Sul: do complexo de segurança à securitização da agenda de segurança

Partindo-se para a próxima seção do texto, é interessante considerar o trabalho de Buzan & Wæver, no qual os autores afirmam que “a formação de um complexo de segurança deriva do cruzamento, de um lado, da estrutura anárquica e as consequências da balança de poder, e, no outro lado, das pressões da proximidade geográfica” (2003, p. 450). No caso sul-americano, a existência de problemas fronteiriços (entre os quais podemos citar Chile/Bolívia; Chile/Peru; Equador/Peru; Colômbia/Venezuela; Guiana Inglesa/Venezuela, entre outros) põe em jogo, eventualmente, uma dinâmica de rivalidades que fazem com que, em certos momentos, se evoque a imagem dos perigos trazidos pelo desequilíbrio da balança de poder — esse constitui um dos argumentos que se tem colocado para explicar, por exemplo, a resistência da Argentina em apoiar o Brasil na sua demanda por um posto permanente no Conselho de Segurança da ONU; também se utiliza o mesmo argumento para explicar as resistências e desconfianças da Venezuela em relação ao Plano Colômbia.

Buzan & Wæver (2003) têm sustentado que, na América do Sul, existem dois subsistemas de segurança bem diferenciados: o dos países andinos (com ênfase no aspecto militar e em conflitos territoriais), e outro no Cone Sul, onde há a emergência de uma comunidade de segurança.² Algumas situações de preferências diferenciadas entre os países sul-americanos às vezes parecem confirmar a dicotomia teórica dos autores. Foi o caso, por exemplo, da Conferência Especial de Segurança da OEA, em 2003, “quando a solução adotada — a noção de segurança multidimensional³ — mal conseguiu ocultar a distância conceitual entre, por exemplo, a ênfase do Brasil e da Argentina na pobreza como ameaça à segurança e as preocupações muito mais tradicionais do Equador e da Venezuela com ameaças militares estatais” (Cepik, 2005, pp. 6-7). Essa mesma tese é sustentada por Mônica Hirst (cf., 2003), para quem os dois principais desenvolvimentos em segurança e defesa no início do novo milênio na América do Sul foram a diversificação de opções e prioridades de segurança e os padrões diferenciados de evolução militar no Cone Sul e na região andina. Mas a constatação dessas preferências diferenciadas pode levar a conclusões que poderiam não se sustentar.

Embora possamos concordar com Buzan e Hirst, teríamos de ressaltar que essas opções diferenciadas em matéria de segurança não levam a comportamentos tão diferenciados em termos tradicionais entre países andinos e do Cone Sul, como em princípio pode parecer. Se a dicotomia entre complexo de segurança tradicional (países andinos) *vs.* comunidade de segurança (Cone Sul) fosse estrita, não haveria como explicar por que o Chile se assimila tanto à Colômbia no que se refere a gastos em defesa/PIB (4% do Chile contra 3,5% na Colômbia), ou por que, no *caso do Chile*, o país aparece na análise de curto prazo como o principal importador sul-americano de armas da Grã-Bretanha, ocupando, em 2007, o segundo lugar nas exportações globais de armamentos da Grã-Bretanha para o mundo, empatando com a Romênia (para ambos os países, o Reino Unido destinou 9% das exportações, cifra inferior apenas aos 17% exportados para o mercado dos Estados Unidos (The International Institute for Strategic Studies (IISS), 2008, pp. 60-1).

Na verdade, a principal diferença entre os subsistemas de segurança sul-americanos está relacionada, sobretudo, à questão da estabilidade política. Certamente, o subsistema andino, desde os anos 1990, apresenta algum grau de instabilidade política, resultante de fatores que têm contribuído para a adoção de uma visão securitizada de desenvolvimentos políticos, tais como o neopopulismo. Nesse sentido, fica bastante frouxa a perspectiva operacional analítica de Buzan, que tenta diferenciar os dois subcomplexos de segurança com base em padrões de amizade e inimizade que derivam de problemas de fronteiras mal resolvidos. Assim, priorizando as variáveis fronteira e comportamento militar, quem mais próximo estaria de um complexo de segurança regional *padrão* seria o subcomplexo andino. No entanto, isso não leva em conta, por um lado, que o conflito militar equatoriano-peruano de 1995 foi relativamente bem resolvido por mediação brasileira e que, por outro, no caso das rivalidades fronteiriças colombino-venezuelanas, o relativo esgotamento das reservas no lago de Maracaibo (denominação geográfica venezuelana), ou lago de Coquivacoa (denominação geográfica colombiana), tem levado a uma perda de interesse na reclamação territorial por parte da Colômbia. Paradoxalmente, o país que acumula mais tensões territoriais hoje com seus vizinhos é o país de instituições democráticas mais consolidadas em todo o sistema de segurança sul-americano, o Chile, que possui focos de tensão com a Bolívia, o Peru e a Argentina.

Contudo, o que é certo no caso do Cone Sul, especialmente entre Argentina e Brasil, é que nem a proximidade geográfica, nem as preocupações com uma eventual ruptura da balança de poder, têm impedido acordos de cooperação nos campos da segurança regional, principalmente em matéria de armamento nuclear, de tal maneira que alguns autores (Hurrell, 1998; Villa, 2006) levantam a hipótese do surgimento de uma comunidade de segurança no Cone Sul, isto é, a existência de uma estrutura de valores compartilhados, que leva a um processamento pacífico do “padrão de amizades e inimizades” entre Argentina e Brasil, os dois principais atores da região. E o próprio fato da existência de uma estrutura anárquica (a ausência de um governo supranacional regional) não chega a ser um elemento definitivo para que preocupações com segurança regional restrinjam os esforços de cooperação, mesmo com as diferenças na natureza do regime que alguns governos apresentaram no passado, e continuam a apresentar. Por exemplo, a institucionalização da cooperação entre Brasil e Argentina no campo nuclear teve início antes do retorno da democracia em ambos os países. No presente, as preocupações com a balança militar não têm impedido os governos da Colômbia e da Venezuela de estabelecer importantes parcerias em matéria energética.

Se as preocupações com questões territoriais não parecem suficientemente intensas na América do Sul para gerar uma dinâmica autônoma de segurança, o que parece peculiar nesse processo é a forte influência do aspecto sistêmico na sua definição. Ou seja, o que define a dinâmica de segurança regional é um elemento exógeno: as políticas de segurança dos Estados Unidos. Buzan & Wæver (2003) observam duas características importantes do complexo regional de segurança sul-americano: a vizinhança com um grande poder, que determina os padrões de segurança entre o Norte e o Sul da região, e, principalmente, os problemas derivados da droga na Colômbia e a questão do Mercosul (embora o autor não deixe claro quais são os problemas de segurança no Mercosul). Dada a condição dos Estados Unidos de *hegemon* hemisférico e seu envolvimento direto com a problemática das drogas, o ponto dinamizador das questões de segurança é mais contextual, e é dado pelas preocupações dos Estados Unidos. Isso leva a várias consequências.

A variável-chave para definir a agenda de segurança regional é tanto exógena quanto não estatal. Isso vai ao encontro de nossa primeira

tese. Esses fatores imprimem ao complexo regional de segurança sul-americano uma característica diferenciada quando o comparamos com outros complexos no mundo, em que as percepções de ameaça dos EUA ou são estatais (casos Ásia e Europa) ou são mistas (caso Oriente Médio). A consequência é que essa dinâmica externa de segurança está na origem de uma visão securitizada de problemas de natureza societal que são relacionados a percepções de ameaça. Contudo, essas percepções acerca da segurança elaboradas pelo *hegemon* são acolhidas também por países da região, sem importar a que subcomplexo pertençam (casos Colômbia para a agenda de drogas, e caso Argentina para a questão do terrorismo). Adequando isso às palavras de Buzan, Wæver & Wilde, o complexo de segurança sul-americano reflete uma dinâmica em que “estados locais securitizam ameaças vindas de grandes poderes” (Buzan, Wæver & 1998, p. 46). A concordância na securitização supõe uma reciprocidade nas percepções de ameaça e pode explicar a aceitação das políticas de segurança norte-americanas por parte de alguns países da região, como a Colômbia, no caso dos países andinos (problema da droga), ou a Argentina, na Tríplice Fronteira (ante a agenda de combate ao terror).

Esse *overlap* de percepções securitizadas entre o *hegemon* e alguns países da região traz impactos importantes no que diz respeito à emergência de realinhamentos e à definição de preferências diferenciadas em matéria de segurança regional.

No conjunto do complexo regional de segurança sul-americano, tanto no subsistema Andino como no Cone Sul, o temor de alguns Estados parecia estar relacionado aos realinhamentos que as medidas de defesa e segurança dos Estados Unidos, como o Plano Colômbia e alocação de FOLs, produziram no entorno regional. Nos termos da teoria de complexos de segurança, o que une os padrões de distribuição de poder entre potências globais à dinâmica de complexos de segurança regional é a produção de realinhamentos dos Estados do complexo ao poder global. As primeiras consequências das políticas securitizadas dos Estados Unidos na América do Sul são a fragmentação, ou a manifestação de preferências diferenciadas, e os realinhamentos de agendas de segurança e defesa, impedindo uma visão coletiva regional dessas problemáticas. Como apontou Cepik, “nos casos de fragmentação nos temas de política externa e de defesa, é notória a diferença nos graus de prioridades e ênfases à guerra global antiterror promovida pelos Estados

Unidos entre, por exemplo, a Colômbia e o Chile” (Cepik, op. cit., p. 6). Por outro lado, complementando o argumento de Cepik, apontaríamos o baixo apoio que essa guerra ao terror encontra em países como o Brasil e a Venezuela.

1. Discutindo as teses sobre a agenda de segurança dos EUA na América do Sul

Colocado o argumento daquela forma, voltemos à discussão das teses das quais partimos, o que nos remete à questão do sentido em que apontam as políticas de segurança dos Estados Unidos na América do Sul. O primeiro ponto a se destacar é que a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul realmente existe enquanto um corpo coerente de ideias e ações. O baixo grau de prioridade que a América do Sul adquire ante outras regiões geográficas, no entanto, induz a um erro: comparar o que não pode ser comparado. Por exemplo, as prioridades de segurança dos Estados Unidos com relação à Europa Ocidental e à Ásia do Leste, por diferentes motivos que não cabe aqui discutir, são muito diferentes daquelas para a América Latina, até porque naquelas duas primeiras regiões as percepções de ameaças estatais ainda são muito fortes. Como sustenta o intelectual e diplomata chileno José Miguel Insulza:

“En suma, no es equivocado decir que América Latina y el Caribe no está dentro de las prioridades de la política exterior de la administración Bush. Pero es un error sostener a priori que ello implique una pérdida de importancia o incluso que esa posición menos saliente tenga un efecto negativo en las relaciones de nuestros países con Estados Unidos” (Insulza, 2005, p. 1).

Mas o aspecto certamente original na política dos Estados Unidos para a região é a percepção de ameaças em atores não territoriais, ou transnacionais, especialmente o narcotráfico, algo que raramente se observa em outros lugares do mundo. Mas qual é a perspectiva da securitização da problemática das drogas e de outros problemas como o terrorismo?

Partimos da hipótese de que os Estados Unidos, como dito anteriormente, têm securitizado sua agenda de segurança para a América do

Sul. A *dessecuritização* não acontece, em parte, porque os países sul-americanos não têm capacidade de iniciativa em matéria de segurança regional, o que leva, em alguns casos, a que problemas políticos e/ou sociais domésticos sejam internacionalizados pela via da securitização. Isso ocorre, em parte, também porque há uma sobreposição de visões; quer dizer, atores locais compartilham a visão securitizada dos Estados Unidos. A seguir, ocupar-nos-emos do tratamento teórico dessa hipótese.

1.1 *Securitização da problemática das drogas*

Na verdade, a problemática das drogas transformou-se em um círculo vicioso para os Estados Unidos. De um lado, porque o combate às drogas, apesar do êxito da política de erradicação em países como Bolívia, Colômbia e Equador, continuará atenuado pela capacidade que os narcotraficantes têm de se recompor das perdas que lhes são infringidas. Em outras palavras, as políticas de combate às drogas só terão sucesso se não apenas os atores estatais da região andina, mas também os atores externos a ela, conseguirem controlar o que tem sido chamado de “efeito balão” (Youngers, 1997).⁴ Pouco adiantará uma diminuição dos cultivos de coca na Colômbia se não se consegue controlar e combater a capacidade dos narcotraficantes de recompor a produção e o processamento do produto em outros lugares da região andina, distantes de onde se dá o combate *na própria fonte*.

De outro lado, ao securitizar o problema na fonte, leia-se, nos países andinos, perde-se de vista que o problema é de natureza sistêmica: são necessárias políticas de saúde pública, nos países de destino da droga, que tratem do problema do consumo. Esse é talvez o efeito mais notório da securitização da problemática: a despolitização pela ausência de políticas públicas de saúde. Isso significaria dizer que a problemática em si não revela tanto um problema de segurança, mas um problema de percepção subjetiva das agências americanas que concebem a política externa para a América Latina. Não é que o problema em si não exista, mas o que em si é subjetivo é tratá-lo fora dos canais das políticas públicas. Um problema de segurança, e as medidas de defesa que devem ser tomadas para saná-lo, retêm, de maneira geral, uma preocupação com uma ameaça existencial. A ameaça pode existir realmente, ou não; e a resposta, isto é, as medidas de defesa, são uma solução securitizada para aquilo que é percebido como ameaça existencial. Pensando

em termos de segurança tradicional, a ameaça tem um caráter fortemente objetivo e até tangível, mas o que sucede com a securitização é que ela é “um processo intersubjetivo. O sentido da ameaça, da vulnerabilidade e da (in)segurança é socialmente construído, ao invés de encontrar-se objetivamente presente ou ausente” (Buzan, Wæver & Wilde, p. 57).⁵

A noção de ameaça supõe também que há um referente de segurança, quer dizer, algo ou alguém em nome do qual um agente securitizador desenvolva ações no sentido de oferecer proteção (por exemplo, o povo, o território, os valores). No caso do complexo de segurança sul-americano, os Estados Unidos têm respondido com eficácia à questão-chave, mas em nome de qual objeto de segurança? Para os Estados Unidos, há um problema objetivo: o mercado doméstico continua a ser um grande mercado de destino, precisamente porque a hipótese considerada é que o consumo continua bastante alto. Mas a ameaça existencial tem sido (socialmente) construída, ou seria ela uma percepção de ameaça? Ela existe objetivamente (como ameaça real)? Dito de outra forma, o ator da securitização, os Estados Unidos, é tangível, mas esse país não tem conseguido transformar objetivamente as suas percepções de ameaça sobre as drogas (“drogas como um problema de segurança nacional”) em verdadeiros objetos referentes de ameaça. Se definirmos esses objetos de referência como “algo que é visto como existencialmente ameaçado e com reivindicações legítimas de sobrevivência” (Buzan, Wæver & Wilde, p. 36), exércitos localizados na beira de uma fronteira, prontos para invadir um Estado, são objetivamente ameaças existenciais ao Estado e à nação. Mas os Estados Unidos não parecem ter demonstrado que o narcotráfico seria um ator funcional que justificasse as medidas de exceção ou defesa, não estando claro o objeto de referência (em nome do qual se aplicariam políticas de defesa urgentes), mesmo que se invoque o argumento da “ameaça à saúde” dos americanos.

Na contramão desse argumento, alguns estudos têm apontado que essa justificativa da ameaça à saúde não se sustenta. Raúl Fenández, da Universidade da Califórnia, afirma:

“Resulta notoriamente parcializado que muitas autoridades norte-americanas e os meios de comunicação magnifiquem o mercado da droga, quando até altas autoridades americanas como Barry

MacCffrey o chamado “Czar da Drogas” do governo Clinton foram obrigados a afirmar que dentro de dez anos os Estados Unidos estarão usando bem menos cocaína do que hoje [. . .] Esta droga foi ultrapassada por outras cuja procedência principal não é América Latina, nem a Colômbia [. . .]. Se tem sobreestimado com fins políticos o tamanho do mercado norte-americano de cocaína” (Fenández, 1999).

Assim, não parece haver uma resposta muito satisfatória à questão de “em nome de quem” se percebe a ameaça de segurança. O que é ameaçado permanece como um “contexto social”, um recurso gerado pelo discurso securitizado, mas não se revela claramente para os grupos sociais e políticos que formam parte do ator da securitização, e em nome dos quais se estão mobilizando recursos para a defesa da nação ou das identidades. Ao tratar do narcotráfico, falta uma condição essencial à agenda de segurança dos Estados Unidos, sem a qual é difícil aos grupos internos e externos identificar a ameaça existencial ao país: “Objetos referentes devem estabelecer segurança legítima em termos de reivindicação por sobrevivência” (Buzan, Wæver & Wilde, p. 39). Não há essa dramaticidade (“claim to survival”) no objeto referente que é securitizado.

Todavia, há um desenvolvimento importante que se pode notar em favor dos EUA. Na securitização da agenda de drogas, aquele país tem tido relativo sucesso em engajar alguns atores regionais, como a Colômbia e, eventualmente, alguns governos como os da Bolívia e do Peru. Porém, essa simetria entre os Estados Unidos e alguns países da região pode ser contingencial. Isto significa que a continuidade de tal *overlap* irá depender das concordâncias (e até da suscetibilidade às pressões) das elites governamentais locais, mas isso não significa que exista um padrão de securitização entre estas, pois a visão securitizada não é ainda uma política de Estado nesses países, como no caso dos Estados Unidos. Assim, mudanças de governos com conteúdos ideológicos diferentes podem alterar o *overlap*.

Outro problema importante com o qual se defrontam os Estados Unidos está relacionado à natureza das percepções de segurança. Essa natureza é transnacional, seja ela derivada do narcotráfico ou das possibilidades de presença terrorista em solo sul-americano. Mas essa

semelhança na natureza não transforma o narcotráfico em um ator funcional (ou agente da ameaça) com a mesma intensidade ou dramaticidade que o terrorismo. Assim, a mudança conceitual que homogeneiza a percepção de ameaça (todo narcotraficante é um terrorista; assim como cada combatente da guerrilha seria um terrorista) apresenta para os Estados Unidos o problema de ter de legitimar a indiferenciação de conceitos, coisa que empiricamente não é tarefa simples porque, embora o terrorismo já tenha demonstrado seu potencial de ameaça existencial para os Estados Unidos com o 11 de setembro, assim não o fez o narcotráfico. Aliás, pode-se pensar que, temporalmente, o narcotráfico já foi mais intensamente percebido como ameaça nos Estados Unidos, na década de 90, por via do ativismo dos cartéis de Cali e Medellín, e de figuras como Carlos Leder e Pablo Escobar. Mesmo se pensarmos o narcotráfico por seu potencial de desagregação e fragmentação do Estado colombiano, teríamos de concluir que o narcotráfico já foi mais ameaçador quando, nos anos 1990, a Colômbia chegou a ser um Estado altamente fragmentado, e sua elite estatal era socialmente deslegitimada e até acusada de manter vínculos com o tráfico de drogas.

Há também um problema de construção de uma forte percepção de ameaça em relação aos atores transnacionais que, na América do Sul, agem fora da esfera pública. Para fins funcionais, é relativamente simples homogeneizar o Estado (mesmo com a insistência neorrealista de ocupar-se unicamente dos *great powers* como os únicos atores significativos ao sistema) como ameaça existencial a outro Estado. Mesmo na periferia do sistema, pequenos e fracos Estados são percebidos como ameaças existenciais a outros que, por sua vez, são pequenos e fracos também. Mas quando os atores são transnacionais, há uma expansão dos problemas de segurança que ultrapassam os Estados. “Quando a segurança é expandida além do Estado, temos uma securitização problemática” (Buzan, Wæver & Wilde, p. 37). Durante mais de quinze anos, os Estados Unidos tentaram legitimar, e atrair audiência, para suas políticas antidrogas (concebidas como respostas a um problema de segurança nacional), utilizando-se de metáforas como “guerra às drogas” ou “guerra ao crime”. O problema que o ator não percebe nesse caso é que, ao usar a mesma retórica discursiva para identificar o meio que deve ser utilizado para neutralizar a ameaça, acaba reconhecendo beligerância e legitimidade a um ator de outra natureza. A guerra é um

fenômeno legítimo, reconhecido entre os Estados, mas nem a chamada “guerra às drogas”, nem a mais recente “guerra ao terror”, poderiam sugerir que os agentes funcionais da ameaça tivessem essa mesma legitimidade no uso da guerra como recurso ante os Estados. Em outras palavras, é problemática a conversibilidade conceitual entre segurança e securitização. Certamente isso não desconhece que, na lógica do ator da securitização, sua finalidade não é analítica, e sim está pautada na lógica do aproveitamento político dos recursos de que dispõe, até mesmo os menos objetivos deles, como os discursivos.

Certamente isso não significa que os atores transnacionais “fora da lei” sejam funcionalmente irrelevantes, dado que afetam “decisões no campo da segurança”; ou que não possam ser utilizados meios tradicionais para enfrentá-los. A existência desses atores, “pode envolver o uso de poder militar para defender Estados contra ameaças não militares a sua existência, tais como migrantes ou ideologias rivais” (Buzan, Wæver & Wilde, p. 50). Claramente, a militarização do combate à droga responde a esse tipo de dinâmica. No entanto, objetivamente, a ameaça não existe como uma referência generalizada, mas parcial ao próprio agente da securitização, no caso os Estados Unidos. Nada melhor pode exemplificar essa pouca sintonia de significados do que o culto que a cidade de Medellín (Colômbia) guarda à memória daquele que foi considerado durante muito tempo o maior perigo individual à segurança dos Estados Unidos em território sul-americano, o narcotraficante Pablo Escobar. Em outras palavras, a securitização pelo agente não esvaia a legitimidade que alguns setores das populações de países andinos conferem a esses grupos. Isso chama a atenção para um aspecto muito importante: “Há limites socialmente definidos para o que não pode ser securitizado. No máximo, o que a securitização de grupos como os narcotraficantes pode possibilitar é que tais grupos sejam tratados pelos mesmos meios violentos que o terrorismo tradicional”. Talvez por isso a atitude sensata da diplomacia brasileira em não ceder às pressões dos Estados Unidos sobre a aceitação da abrangência do termo quanto a atores e das suas potencialidades operativas. A grande vantagem disso consiste exatamente em manter a América do Sul no quadro menos centrado em preocupações estratégicas ou de ordem geopolítica.

Mas em que condições a securitização é legitimada? A securitização pode referir-se a um momento de extrema politização, pois faz parecer

como legitimamente justificado o apelo para meios de defesa contra a ameaça existencial, o qual, em circunstâncias normais, não o seria, e legítima a suspensão de regras e acordos de tratamento público de um problema — regras essas que, em condições normais, também não poderiam ser rompidas. Assim, transforma-se, como Buzan afirmaria, um ato discursivo (*speech act*) em um ato de ação política. Talvez isso possa explicar por que em determinados momentos o apego às cláusulas democráticas da OEA cederam lugar ao apoio à tentativa de golpe contra Hugo Chávez na Venezuela. A “securitização não é atingida só pela quebra de regras (a que pode tomar muitas formas), nem pelas ameaças existenciais (que podem conduzir a nada), porém por casos de ameaças existenciais que legitimam a quebra das regras” (Buzan, Wæver & Wilde, p. 25).

No caso da agenda de segurança andina, esse processo de quebra e legitimação das regras é mais complexo, porque os agentes da securitização são variados. O discurso dos Estados Unidos securitizou o problema das drogas, que legitima a implementação do Plano Colômbia, por exemplo; mas esse mesmo discurso é também legitimado na Colômbia pela chamada política de *segurança democrática*, que corrobora a suspensão das regras em relação aos direitos humanos. Dito de outra forma, os níveis estruturais (os agentes externos) e os níveis domésticos podem reforçar-se na geração de imagens securitizadas. Novamente, o caso do tratamento dos problemas gerados pela droga refletem um *overlap* de significados entre os Estados Unidos e os Estados locais.

Porém, apesar desse *overlap* do setor doméstico (no caso dos governos nacionais), os grupos domésticos (sejam eles institucionais ou sociais) agem como audiência privilegiada e significativa das percepções securitizadas dos Estados Unidos. “O que é essencial é a designação de uma ameaça existencial requerendo-se ação imediata ou medidas especiais, e o aceite daquela designação por uma audiência significativa” (Buzan, Wæver & Wilde, p. 25). Algumas das elites governamentais da região ajudam bastante com suas percepções para esse aumento da audiência. Um representante do governo colombiano na reunião de ministros de Defesa das Américas, em novembro de 2004, comparou a Colômbia com um “povoado formado de casas de madeira”, sempre propício a um fogo devastador, propondo, nessa mesma reunião, junto com o secretário de Defesa dos Estados Unidos, a

formação de uma força multinacional para combater a guerrilha e o narcotráfico.⁶

Como apontam alguns autores, esse tipo de clamor “tem contribuído para aumentar a incompreensão sobre a situação colombiana. Uribe cria um grande desconcerto quando exagera a ameaça que representa o conflito colombiano, o qual — segundo ele — tem o potencial de desestabilizar a América do Sul” (Ramírez, 2004, p. 148). O resultado é a legitimação do discurso de securitização externo. Mas esse clamor expressa também outro tipo de consequência bastante própria do debate securitizado: questões percebidas como ameaças à segurança deixam de ser um campo meramente analítico, e são apropriadas com força pelos atores e agentes sociais. “Então a união entre a segurança interna e externa não é somente uma questão colocada pela academia; ela é assumida também pelas forças policiais e militares, assim como pelos políticos e, com frequência, pelos jornalistas. Isso constitui o núcleo dos temores (imaginários ou não) e das práticas de vigilância e coerção” (Bigo, 2001, p. 93). Isso poderia significar que, embora os Estados Unidos tenham contribuído no caso da América do Sul para que as questões de segurança fossem securitizadas, os mesmos problemas podem ser apropriados por um espaço público de discussão maior. Essa ampliação, no entanto, não significa que necessariamente será gerada uma esfera pública regional para tais problemas — isso porque a aproximação (seja de governos ou de agentes sociais, como indivíduos e mídia), se dá pelo viés da percepção de ameaça, o que significa, mais uma vez, a primazia do agente que cria o discurso da securitização, e não de uma ameaça real.

No entanto, um desdobramento importante afirmado por aqueles atores transnacionais não públicos, como o narcotráfico e o terrorismo, é que isso pode obrigar os Estados Unidos a pensar tais problemáticas em termos menos relevantes para sua segurança (ou como um tema menos securitizado) e mais propositivos, por meio do fortalecimento de iniciativas como a ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act), e o maior envolvimento de agências executivas, como a Usaid, que atacam problemas como o da droga não pelo lado das iniciativas militarizadas e policiais, mas sim pelo prisma da compreensão daqueles como resultantes de um grau de desenvolvimento mal resolvido em países sul-americanos.

A agenda de segurança dos Estados Unidos para América do Sul reflete a clara interpenetração de fatores domésticos e de fatores internacionais, relegando pouca eficácia analítica à anacrônica premissa realista da separação, ou relativa autonomia, entre aspectos domésticos e externos. Essa mesma visão, durante algum tempo, também tomou conta das análises de política de segurança internacional. Como sustenta Didier Bigo (2001), “a transnacionalização da segurança nos leva à ideia do *mobius ribbon* de segurança, em que os pontos de segmentação cedem lugar aos pontos de continuidade”. De alguma maneira isso nos aproxima da ideia de que a segurança no complexo de segurança sul-americana funciona no meio termo que tem sido chamado pela teoria de “intermesticidade”, situação de continuidade, e interdependência, entre um assunto interno e o externo. O mecanismo militarizado do Plano Colômbia é um bom exemplo. O sólido consenso bipartidário entre democratas e republicanos (lembramos que ele se iniciou no segundo governo Clinton) reflete não só uma política que tem continuidade, mas também a interdependência entre os efeitos das drogas na sociedade americana e a percepção de que a fonte do problema não é só doméstica. Mas também o *mobius ribbon* de segurança, que decorre da continuidade do Plano Colômbia, expressa preocupações de ordem doméstica em torno da região como um todo. Entendem os congressistas norte-americanos ser este um mecanismo de segurança nacional por três motivos: por ser a Colômbia o principal centro produtor de cocaína no mundo e o país que ainda tem as guerrilhas mais ativas na América Latina; por ser a Colômbia vizinha da Venezuela, o principal fornecedor ocidental de petróleo dos Estados Unidos; e pela proximidade da Colômbia ao canal do Panamá.

De outro lado, essa geopolitização do conflito colombiano ajúda a sustentar a percepção de que os problemas da agenda doméstica não têm tratamento a partir de iniciativas locais ou regionais, o que acaba criando condições para os próprios atores locais — como foi o caso do governo Pastrana — reconhecerem a necessidade da internacionalização do conflito colombiano, isto é, do envolvimento de outras instâncias (sejam elas governos ou organizações internacionais). Existe, no entanto, em um passado recente — e é muito provável que continue a existir no futuro —, uma assimetria de visões entre o que pensam dos EUA as elites que dirigem o Estado colombiano e seus aliados, e o que

pensa a maioria dos países andinos acerca do impacto dos problemas da Colômbia sobre estes últimos e a forma de tratá-los. Para a Colômbia e os Estados Unidos, o combate ao narcotráfico e à guerrilha constitui um problema cujo tratamento está além das possibilidades do Estado Nacional, ou mesmo da coordenação de ações coletivas provenientes do conjunto dos países da região andina, e, portanto, o conflito é passível de internacionalização. Para a maior parte dos países da região, contudo, o tratamento poderia ser mais eficaz se o conflito fosse abordado de maneira bilateral e pontual. Isso porque “as ameaças são percebidas desde cenários nacionais e não regionais” (Bonilla, 2001, p. 61). A maior parte dos países da região andina entende que existem cinco problemas *intermésticos*: plantio e tráfico de drogas, operacionalização de atores armados, direitos humanos e *desplazados*, possibilidades de desastres ecológicos e lavagem de dinheiro. Porém, boa parte dos países andinos, embora reconheça esses problemas, não quer ser parte deles, ou por falta de capacidade para implementar medidas domésticas de controle, tratamento e repressão, ou por cálculos políticos sobre riscos e benefícios.

Mas uma questão necessária a ser formulada é a seguinte: existem possibilidades reais para agendas de segurança alternativas às oferecidas pelos Estados Unidos? O espaço parece existir; na verdade, os Estados Unidos têm desenvolvido suas políticas de segurança na região não por imposição, mas porque existe um vácuo de iniciativas de atores regionais com maiores possibilidades e recursos políticos, militares e econômicos, como o Brasil. Dessa inação quanto às iniciativas se têm aproveitado os Estados Unidos para desenvolver políticas tais como o Plano Colômbia e a instalação de FOLs. O problema dessa falta de capacidade para iniciativas próprias da região é que elas são muito radicadas no fato de países como o Brasil serem limitados pelas prioridades que concedem a outras agendas, como à econômica e à política (a agenda de democracia e estabilidade regional).

1.2. A securitização de ameaças terroristas na América do Sul

A securitização do terrorismo é algo interessante de se notar na política de segurança dos Estados Unidos, fato coincidente com nossa segunda tese. Mesmo que compartilhem a ideia de que os países sul-americanos têm uma agenda reativa em questões de segurança, nem

sempre percepções securitizadas levam à perda da dimensão entre percepções e fatos reais. Em nenhum lugar se faz sentir tanto os efeitos da agenda global dos Estados Unidos de “guerra ao terror” como na Tríplice Fronteira. Mas, por outro lado, em comparação com o subsistema andino de segurança, o tratamento do tema tem sido mais cuidadoso e menos unilateral, o que tem levado diferentes agências dos Estados Unidos a negociarem um conjunto de acordos multilaterais. Isso nos chama a atenção para a seguinte questão conceitual: acordos de cooperação, mesmo num campo tão árido como a segurança, são mais equilibrados e menos gerados de cima para baixo quando as assimetrias de poder são menos pronunciadas. O menor grau de securitização das questões de terrorismo na Tríplice Fronteira, o maior grau de institucionalização de acordos de cooperação, dos quais os Estados Unidos participam direta ou indiretamente, e, portanto, o menor grau de unilateralismo, resultam também do fato de que atores regionais como o Brasil e a Argentina têm maiores recursos de poder para neutralizar políticas unilaterais, ou quase unilaterais, como têm sido o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina Antidrogas.

Também não devemos desconsiderar o importante papel que, em âmbito global, desempenham as crenças na política externa e de segurança dos Estados Unidos desde o 11 de setembro. Sua elite não reconhece focos localizados para o terrorismo, mas sim uma atuação em redes globais; daí o motivo pelo qual seus membros sustentam a forte percepção de que na zona da Tríplice Fronteira existem grupos com atividades diretas e indiretas. Um parâmetro dessa preocupação é o número de agências que, até de maneira discreta, mas concreta, têm se instalado e pensado em acordos para a região. A problemática da existência de grupos terroristas na região, no entanto, ainda está em um nível em que têm prevalecido as saídas diplomáticas. Porém, desde que os atentados do 11 de setembro derrubaram o mito da inviolabilidade do território americano, o equilíbrio entre ação pela diplomacia e ação pela opção militar tem se mostrado bastante frágil por parte dos Estados Unidos.

Na verdade, o envolvimento de diferentes agências governamentais dos Estados Unidos sinaliza outro aspecto importante, ou outra pergunta: quais são as agências de segurança? Um desdobramento relevante é que as preocupações globais com o terrorismo certamente

aprofundam a continuidade do externo e do interno, apreendida pela metáfora *möbius ribbon* de segurança. Isso traz consigo uma consequência para as próprias agências de segurança e defesa (forças armadas e policial): elas não só têm de lidar com ameaças e percepções de ameaça diferentes das tradicionais (das que decorriam da Guerra Fria, por exemplo), mas outras agências passam a ser agentes securitizadores, embora a sua função original não seja a de pensar políticas de segurança. Na nova estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, algumas regiões nas quais grupos terroristas teriam atuação são vistas como pontos ou zonas cinzentas que justificam esse alongamento das funções de outras agências que não sejam necessariamente de segurança ou defesa. Como bem aponta Bigo, “O problema levantado pelo inimigo é menos a balança de poder que um problema de identificação: não é sua intensa luta, porém sua visibilidade, que levanta um problema” (Bigo, pp. 107-08). Se, em sociedades sul-americanas, há ambiguidades na definição de a qual agência deve corresponder o uso da força pública para combater o narcotráfico, de forma similar se revela o envolvimento institucional norte-americano na Tríplice Fronteira. Existe certa ambiguidade funcional de agências, embora quando se trate de alguns assuntos particulares também percebidos como ameaça, tais como o caso dos agentes e do volume da lavagem de dinheiro, por exemplo, certamente agências como o Tesouro têm envolvimento necessário.

A eficácia de atores como o terrorismo, o narcotráfico, o crime organizado e as máfias tem sido muito creditada ao seu método de atuação: as redes. Talvez uma preocupação forte das agências e de uma parcela dos políticos norte-americanos hoje esteja relacionada não só à procura de antídotos para romper essas redes, mas também à interdependência de tais redes — é isso que o discurso de segurança dos Estados Unidos chama de “zonas cinzentas”. Um bom exemplo dessa interdependência de redes é o que agências dos Estados Unidos e da Colômbia batizaram como narcoguerrilha. Suspeita-se da existência, na Tríplice Fronteira, de organizações transnacionais, tais como o crime organizado, máfias, contrabandistas, narcotraficantes e operações de lavagem de dinheiro, assim como se suspeita da atuação de grupos terroristas. Assim, o maior temor que revela o grande número de agências norte-americanas que pensam políticas para a Tríplice Fronteira diz respeito à possibilidade de esses grupos atuarem através do modelo interdependente de

redes. Adequando as palavras de Bigo (op. cit.) ao que queremos dizer, assim como no caso da chamada narcoguerrilha, sua força se origina na coalizão de grupos sociais, “da mesma forma um link tem sido estabelecido entre terrorismo, drogas, crime organizado e imigração através dos termos «zonas cinzentas» e «selvagens urbanos»”.

1.3 As preocupações com a dimensão estatal

Erraríamos, contudo, se atrelássemos a ação externa dos Estados Unidos em matéria de segurança na América do Sul a aspectos funcionais e de método dos atores transnacionais não públicos. As estratégias que os Estados Unidos utilizam hoje em dia, mesmo no campo da segurança internacional, são menos rudimentares; mais refinadas. Ninguém nega que a conduta dos Estados Unidos em matéria de segurança seja sustentada por boa dose de interesses, mas este país aprendeu bastante com o manual de ação externa que é o livro de Joseph Nye: “[m]as existe um modo indireto de exercer o poder. Na política mundial é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando a seu nível de prosperidade e liberdade” (Nye, 2002, p. 36). No passado, quando se pensava nos meios de operacionalizar o poder militar, tanques, canhões, bombas, deslocamento de tropas, entre outros, eram sinalizadores indiscutíveis dessa operacionalização.

Há algo interessante em curso. Muito se tem falado sobre as mudanças conceituais nas comunidades epistêmicas de relações internacionais em referência à incorporação das ideias e percepções nos enfoques teóricos. Mas algo que pode estar passando despercebido é que as ideias e percepções também podem estar sendo apropriadas por *decision-makers* para operacionalizar suas capacidades de poder. Há algum tempo se vem falando nos estudos de segurança em normas de *confidence building* entre os Estados para melhorar os níveis de cooperação entre eles. Essas normas, não raramente, são ligadas a valores como democracia e liberdade. Em outro trabalho (Villa, 2006), na trilha dos estudos de Hurrell (1998), a democratização e a democracia como valores foram importantes elementos na criação de normas de confiança entre a Argentina e o Brasil, que possibilitaram a criação de normas de inspeção recíproca e de cooperação em matéria de segurança relacionadas com a indústria nuclear.

Não parece ser um acaso que os Estados Unidos tenham mudado suas *Forward Operations Locations* para o nome mais suave de *Cooperative Security Locations*. Porém, o aspecto mais inovador dessas mudanças é que, independentemente de uma avaliação *a priori* dos resultados ou da eficácia dos métodos conceituais, a procura da confiança não tem como único objeto o Estado com o qual se estabelece o acordo, mas também as populações dos países em que aqueles mecanismos operacionais são destacados. Essa criação de “redes de confiança” ajuda na construção de estradas, de hospitais, no combate a enchentes e em atendimentos emergenciais de saúde em países como Bolívia e Paraguai. São ações que têm como meta as populações, e não tanto os governos locais. Claro que essa não é uma estratégia limitada aos Estados, até mesmo porque forma parte de um novo quadro de pensamento da ação das Forças Armadas. Mas o importante é fazer notar que se operou uma mudança na forma tradicional como as Forças Armadas dos Estados Unidos se relacionam com países de América Latina, relacionamento esse que estava outrora baseado na preferência pela política do *stick*.

Finalmente, não se pode negar que, além dos atores não estatais transnacionais, a dimensão estatal também possui relevância na política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul. As percepções que dominam algumas agências dos Estados Unidos, como o Departamento de Estado e a Secretaria de Defesa, são de securitização do setor político, por via dos governantes e de seus discursos. Buzan, Wæver & Wilde já haviam alertado sobre como isso pode ocorrer: “no caso do Estado, o governo, com frequência, será o ator securitizador. Um governo estará repetidamente tentado a utilizar argumentos de segurança (em relação a seu Estado) quando sua preocupação recai no que o governo é realmente ameaçado (Buzan, Wæver e Wilde, p. 146).

A ênfase na securitização do discurso neopopulista sul-americano nos últimos governos dos Estados Unidos deriva de alguma convicção de que novas lideranças na região podem contribuir para a desestabilização de instituições democráticas e aumentar as imagens negativas sobre o tipo de poder que os Estados Unidos representam. Porém, os Estados Unidos têm um problema, ou vários problemas, a resolver: a neutralização desse tipo de percepção de ameaça não pode ser resolvida se a prioridade é o fortalecimento das agências locais de defesa, e não

das agências locais de democracia (poder judiciário, organizações de direitos humanos, organizações de investimento social). Até agora, o objetivo de ajudar a consolidar democracias locais é correto, mas é difícil que os Estados Unidos cheguem muito longe nesse objetivo quando a maior parte dos programas do Departamento de Estado privilegia as agências militares.

Talvez o próprio fato de caracterizar algumas problemáticas sul-americanas como problemas de segurança nacional revele a visão pouco estratégica das elites governamentais que dirigem as agências de política externa e de segurança para a América Latina. A ocupação, no passado, da subsecretaria de assuntos hemisféricos por homens de linha dura (como no caso de Juan Otto Reich) e por homens com uma linha de pensamento própria dos dias da Guerra Fria tende a intensificar a legitimação de políticas como a *seguridad democrática* do governo do presidente Uribe, na Colômbia, e induz o governo estadunidense a suportar o ônus de ter de assumir uma postura diplomática de *ilegalidade consentida* em relação à intensa violação dos direitos humanos.⁷ Dito de outra forma, a promoção da democracia não escapará de um paradoxo típico da política externa dos Estados para a região andina: a estabilidade institucional democrática é um objetivo correto, mas implementado por meio de instituições erradas (como as Forças Armadas), e com homens errados.⁸

De outro lado, é necessário que os Estados Unidos convençam os países sul-americanos — o que também é válido para o restante dos países latino-americanos — de que eles não farão com os regimes de cláusulas democráticas do sistema interamericano o mesmo que fizeram com os regimes de segurança, como o Tiar, que na prática acabou sendo funcional para o exercício das decisões dos Estados Unidos no período da Guerra Fria em casos como Cuba, República Dominicana e Panamá. Na verdade, os vínculos que por vezes as agências norte-americanas estabelecem entre segurança e democracia não podem inclinar a balança em favor da primeira, induzindo ao perigoso argumento realista de que instituições e normas internacionais são somente boas para os grandes poderes quando elas são funcionais ao exercício de seu poder (cf. Mearsheimer, 2003, p. 364).⁹

O caráter não autônomo da dinâmica de segurança sul-americana e a própria presença de atores não estatais como fonte dessa dinâmica

nos levam a uma pergunta: qual a natureza do complexo de segurança sul-americano? Trataremos desse questionamento na seção seguinte do trabalho.

3. Uma consideração teórica final: qual a natureza do complexo de segurança sul-americano?

No complexo regional de segurança sul-americano, dada a forte preocupação dos Estados Unidos com as pautas de segurança, certamente é difícil estabelecer-se claramente quais são as dinâmicas autônomas ao sistema (*inside dynamics*), e quais refletem níveis globais. As preocupações com a dimensão estatal, por exemplo, através das preocupações derivadas de fronteiras ou mesmo com as derivadas da instabilidade regional, existem, mas elas não são suficientemente fortes para estabelecer condutas reativas de balanço de poder de estilo realista. É mais adequado pensar, como sugeriria o instrumental teórico de Stephen Walt (2005), que os Estados no interior do complexo estabelecem padrões de amizade e inimizade com base nas percepções de ameaça, e não com base nas capacidades. É claro que, para que esse processo ocorra, o ambiente internacional (democratização da região, preocupação com a inserção na globalização, surgimento de fortes regimes de cláusulas democráticas hemisféricas) contribui para que normas de *confidence building* sustentem essa reação.

Na verdade, a reação às percepções de segurança, que pode envolver a expectativa positiva de que mesmo que atores modernizem fortemente suas Forças Armadas, eles não o farão com finalidades ofensivas, acaba gerando uma perda de significado do dilema de segurança, tradicionalmente negativo. Assim, os 4% do PIB que o Chile gasta anualmente em armamento e defesa geram menos preocupações na Argentina do que poderiam gerar vinte anos atrás. No tocante ao dilema de segurança, a reação argentina deveria ser de optar por um montante similar ao chileno, mas isso não acontece. Por quê? Buzan, Wæver e Wilde (op. cit.) têm denominado os padrões de amizade e inimizade no complexo de segurança sul-americano como sendo um “regime de segurança”, no qual os acordos entre Brasil e Argentina em matéria nuclear, baseados em normas de *confidence building*, são um excelente exemplo. Hurrell (1998), por outro lado, vê no Cone Sul o surgimento de uma

comunidade de segurança, embora de estilo não tão forte quanto a representada por EUA/Europa. Uma hipótese possível é que a região pode estar experimentando a passagem de um complexo que no passado operava analiticamente como um *conflict formations*, isto é, com forte ênfase em rivalidades, balança de poder e alianças (Brasil/Argentina; Chile/Peru; Equador/Peru; Colômbia/Venezuela; Bolívia/Paraguai), para uma estrutura do complexo que assume a forma de *security regimes* ou *security communities*, onde predominam expectativas de solução pacífica de conflitos com base nas normas e valores comuns (democracia, integração regional e cultura, por exemplo), sem que isso entre em conflito com o autointeresse dos Estados; quer dizer, a região se encaminha para a chamada “reserva de autonomia” de atores estatais individuais. Assim, o temor do *spill over* que se pode gerar pela adjacência de poderes (Buzan, Wæver & Wilde, p. 60) não tem passado de um cenário teórico de conflito, mesmo no caso mais conhecido do conflito colombiano (e do Plano Colômbia) que, em princípios dos 2000, era tão temido pelo seu potencial de *spill over* regional.

Como temos notado em páginas anteriores, a teoria de Buzan e parceiros tem apontado para os padrões de amizade e inimizade como o ponto distintivo de um complexo de segurança. Contudo, o que se evidencia fortemente no complexo de segurança sul-americano é que esses padrões não são dados unicamente pelas percepções de atores territoriais. Embora tais percepções territoriais possam existir (tomem-se como exemplo as tensões fronteiriças entre Equador e Peru, ou entre Chile e Peru), os padrões de amizade e inimizade são estabelecidos também entre atores estatais e não estatais, não obstante o padrão prevalente nessa última relação esteja sempre mais perto da inimizade, em razão da própria natureza não pública, ou “fora da lei”, de atores como narcotráfico. Ainda é importante destacar que algumas das tensões fronteiriças são induzidas, em alguns casos, pelas fricções entre atores não territoriais e territoriais. A exemplo disso, podem-se considerar as relações tensas em alguns momentos entre a Colômbia e o Equador, que têm entre suas causas o combate ao narcotráfico na região do sul da Colômbia, o que pressiona as fronteiras equatorianas, seja porque os grupos de narcotraficantes se retiram para o território deste país, seja porque grupos de *desplazados* ingressam no território do Equador tendo em vista protegerem-se dos enfrentamentos entre o exército colombiano

e os grupos de narcotraficantes. Outro exemplo são as relações em matéria de segurança entre Argentina, Brasil e Paraguai na Tríplice Fronteira. Os acordos de segurança entre esses países têm como preocupação agentes não estatais transnacionais, como grupos que manipulam operações de lavagem de dinheiro ou mesmo a eventualidade da presença de grupos terroristas na região.

Assim, parece que estamos na presença de um complexo de segurança de natureza híbrida, de atores estatais e não estatais, mas sem uma dinâmica autônoma de segurança. As políticas de segurança não podem ser explicadas como uma dinâmica intrínseca ao sistema, isto é, como resultante das demandas e percepções da região. Fundamentalmente, deve-se considerar a ação de um ator exógeno ao sistema, os Estados Unidos — que, em alguns casos, pode até reforçar ideias estatais sobre a “distribuição do poder” — as preocupações estatais com a chamada balança de poder militar regional, tal como no caso da preocupação de alguns Estados andinos com os efeitos da alocação de ajuda militar do Plano Colômbia sobre a balança militar de poder regional. Por outro lado, atores estatais sul-americanos não têm percepções plenamente autônomas de ameaças transnacionais, mas emprestadas das próprias interpretações de ameaça transnacional que se formaram nos Estados Unidos. Isso não significa dizer que os Estados sul-americanos assumam essas interpretações na sua totalidade, ou que não resistam a elas. Veja-se a resistência de alguns países da região a securitizar, sob a rubrica de terrorista, qualquer grupo de ação transnacional não pública, sejam grupos paramilitares, guerrilheiros, narcotraficantes, ou de outra natureza.

Dada essa dinâmica de atores estatais e não estatais no caso sul-americano, e no impacto do nível global, seria difícil concordar com Buzan & Wæver em que “dentro de um RSC [Regional Security Complex] o principal elemento da política de segurança é a relação entre os poderes regionais ao interior da região” (2003, p. 55). Contudo, não poderia a dinâmica externa imprimida pelos Estados Unidos ser o elemento principal da dinâmica de segurança regional? Nossas reflexões apontaram nesse sentido. Provavelmente, os poderes estatais da região sul-americana não geram suas dinâmicas de segurança em termos tradicionais, pelas razões que já explicamos (em decorrência da ênfase em regimes e comunidades de segurança), mas o caso é que os Estados

Unidos também têm imprimido uma dinâmica de *overlap*, em que o superpoder transcende a simples influência na agenda e chega a ser altamente dominante na geração de padrões de segurança.

A isso soma-se o fato de que os países da região têm baixa capacidade de gerar seus próprios padrões de segurança, ou porque priorizam outras agendas (comércio, por exemplo), ou porque estão convencidos de que a promoção da segurança passa pela promoção da democracia na região — e que, portanto, o melhor caminho é investir na estabilidade democrática regional — ou ainda porque avaliam como altamente custosos os investimentos militares sem funcionalidade externa, visto existir uma percepção forte de que os problemas fundamentais para as sociedades sul-americanas são os problemas internos com sua segurança pública, e não tanto com a segurança nacional, derivada de inimigos externos. Aliás, a segurança pública pode gerar o *link* cooperativo entre países da região, ou entre os países da região com os Estados Unidos, para enfrentar as ameaças percebidas de atores transnacionais fora do espaço público. Isso sugeriria uma repolitização, ou dessecuritização, dos problemas gerados por esses atores, posto que equivaleria a tratar os problemas por meios políticos (as políticas públicas), e não militarizados.

Notas

1 Refere-se aos atentados terroristas de 1994 contra a sede da Associação Mutual Israelita (Amia) em Buenos Aires.

2 Na definição de Karl Deustch (1957), ou de autores como Adler & Barnett (1998), uma comunidade de segurança é um espaço geográfico transnacional, contíguo ou não, entre Estados e cujas sociedades têm expectativas de que os conflitos entre eles sejam resolvidos por meios pacíficos. O ponto-chave de uma comunidade de segurança são os valores que a “comunidade” compartilha, sejam eles em sentido político, econômico ou cultural. Autores como Hurrel (1998) acreditam que no Cone Sul esteja surgindo uma comunidade de segurança que tem por base a redemocratização que se operou desde os anos 1980. E o próprio Deustch (1957) acredita que há uma comunidade de segurança do Atlântico Norte que tem por base os valores e cultura liberais.

3 Para lembrar, a OEA institucionalizou o conceito de segurança multi-dimensional nesse ano. Por tal conceito a organização assume que as fontes de ameaça aos Estados, governos e sociedades são plurais: eles podem ser militares, mas podem vir também da fome, da pobreza, dos desastres naturais, das mudanças climáticas, do terrorismo, do narcotráfico, do crime internacional, da corrupção nos Estados nacionais, de rivalidades étnicas e assim em diante.

4 “A produção de drogas é com frequência comparada a um balão que, ao ser apertado por um lado, se infla pelo outro [. . .]” (Youngers, 1997, p. 74).

5 Traduzido pelo autor.

6 Ver *Últimas Noticias* (Caracas), 19-11-2004, p. 12.

7 O que não passou despercebido pelo Congresso dos Estados Unidos que, no ano de 2007, bloqueou o Tratado de Livre Comércio com a Colômbia como consequência das acusações de intensa violação de direitos humanos nesse país, em nome da política de segurança democrática.

8 Como no caso da posição dos *decision-makers* da Subsecretaria de Assuntos Latino-Americanos que, durante o golpe de Estado contra Hugo Chávez, em abril de 2002, se apressaram em prestar apoio aos setores que comandaram a tentativa de golpe.

9 Essa ideia é desenvolvida fortemente pelo pensador mais influente do realismo americano nos dias atuais, o professor de Chicago John Mearsheimer: “[t]he rhetoric about the growing strength of international institutions notwithstanding, there is little evidence that they can get great powers to act contrary to the dictates of realism [. . .] Of course states sometimes operate through institutions and benefit from doing so. However, the most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain, if not increase, their own shape of world power” (Mearsheimer, 2003, p. 364).

segurança regional e integração na américa do sul:

o que a Unasul poderia aprender com as experiências da Osce e da Organização para Cooperação de Shangai?¹

MARCO CEPIK

A PROPOSTA BRASILEIRA PARA CRIAÇÃO DE UM CONSELHO de Defesa e Segurança na América do Sul foi o assunto mais controverso relacionado ao Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), assinado por doze chefes de Estado e de Governo Sul-Americanos em Brasília, em maio de 2008. A principal preocupação e a primeira recusa em participar vieram da Colômbia, receosa em relação à forma como os países vizinhos iriam tratar o grupo armado ilegal das FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). A Colômbia também manifestou preocupação com o processo decisório do Conselho de Defesa. Durante a visita do presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva à Colômbia, em julho de 2008, ambas as preocupações foram abordadas, e o presidente colombiano Álvaro Uribe declarou que a Colômbia seria um parceiro na elaboração da arquitetura institucional de segurança da Unasul. Assim que os principais obstáculos políticos foram resolvidos, teve início o verdadeiro trabalho.

A fim de contribuir para o debate a respeito do desenho institucional, da dinâmica das operações e da lógica estratégica do Conselho de Segurança e Defesa da Unasul, este texto se propõe a analisar duas diferentes experiências contemporâneas de cooperação institucionalizada em matéria de segurança, nomeadamente as da Osce (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa) e da OCS (Organização para a Cooperação de Shangai). O principal objetivo dessa compara-

ção é avaliar a utilidade e aplicabilidade de tais experiências para a América do Sul.

Desde que a Unasul foi concebida para absorver e transcender organizações regionais previamente existentes, tais como o Mercosul, a Otca amazônica e a Comunidade Andina (CAN), ela tem potencial para abordar os problemas de segurança regional, como o tráfico de drogas, crime organizado, disputas militarizadas interestatais e altos índices de violência interpessoal. Além disso, tendo em vista a atual primazia regional dos Estados Unidos e a globalização neoliberal, uma ordem regional mais institucionalizada poderia fornecer mais espaço de manobra para os Estados sul-americanos.²

O sistema de segurança coletiva já existente, representado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), não é suficiente para solucionar os atuais desafios e ameaças, que têm se tornado mais acentuados no quadro sub-regional. Nesse sentido, a Unasul delineia uma abordagem diferente do que já foi feito pela OEA: objetivando maior autonomia política, ela exclui os Estados Unidos da decisão multilateral direta dos assuntos de segurança sul-americanos, visando a obter coletivamente poder de barganha com todas as grandes potências extrarregionais e também visando ao reconhecimento dos interesses específicos dos países da América do Sul. A Unasul, nesse sentido, não se coloca contra a OEA ou os Estados Unidos, mas complementa o arranjo institucional das Américas.³

Conforme apontado por Kelly (2007, pp. 212-5), a maior parte do debate acadêmico e político relativo à segurança nas chamadas “regiões não críticas”, como África e América do Sul, é comumente impulsionada por uma abordagem normativa para a integração regional. Eu não considero que isso seja necessariamente bom ou ruim em si mesmo. Explicitamente assumindo esse desejo normativo pela construção de uma Unasul robusta na América do Sul, procurei neste trabalho examinar, em termos realistas, a eficácia de dois modelos alternativos de cooperação em assuntos de segurança e integração (Mares, 2001; Buzan & Wæver, 2003).

Por termos realistas, refiro-me às seguintes disposições: 1) as instituições internacionais são criadas por Estados interessados em poder; 2) a cooperação institucionalizada no domínio internacional ainda é complexa; 3) existem conflitos distributivos (“ganhos relativos desiguais”),

independentemente da quantidade de informações fornecidas pelas instituições internacionais; 4) o desenho institucional pode reduzir, mas não eliminar, as dificuldades associadas com as metas de integração e cooperação em segurança. Portanto, para ser útil em termos realistas, a Uuasul deve ser concebida como parte de um processo mais amplo de construção estatal regional multinacional na América do Sul.

A análise resultante é organizada da seguinte forma: a primeira seção contém uma breve descrição das principais ameaças atuais à segurança na América do Sul. Em seguida, na seção II, a recém-constituída União da América do Sul é apresentada, incluindo a controversa proposta de um Conselho de Segurança e Defesa da América do Sul. Nas duas seções seguintes, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Osce) e a Organização de Cooperação de Shangai (OCS) são discutidas a fim de avaliar — na última parte — o modo como essas experiências seriam úteis e aplicáveis para a América do Sul.

1. América do Sul: desafios de segurança

A América do Sul contemporânea pode ser considerada uma região violenta, embora também seja reconhecida pela baixa incidência de guerras interestatais ou mesmo guerras civis abertas, uma vez que experimentou apenas uma guerra convencional desde o fim da Guerra Fria, — entre o Peru e o Equador, em 1995 — e um total de três guerras desde a Segunda Guerra Mundial. Embora o conflito armado interno na Colômbia tenha recebido considerável atenção internacional de tempos em tempos, esse é raramente descrito como uma guerra civil, tal qual são descritos muitos conflitos violentos contemporâneos africanos e asiáticos. No entanto, de maneira alguma a América do Sul pode ser considerada uma zona pacífica ou uma espécie de “comunidade de segurança” (Adler & Barnett, 1998).

Observando-se o panorama da América do Sul, pelo menos quatro tipos de ameaças à segurança da região podem ser identificados. Como David Mares (2001, pp. 29-51) salientou, o aparente paradoxo exige um bom quadro conceitual para explicar essa região. Ele utiliza a expressão *paz violenta*, ou seja, “uso da violência militar oficialmente sancionada para além das fronteiras nacionais, quando a guerra não é resultado pretendido” (Mares, 2001, p. 7). A guerra poderá ocorrer,

como resultado de uma dinâmica muitas vezes não desejada pelos atores, originária de um erro de cálculo que foge do seu controle. A decisão de recorrer à força militar deve ser entendida mais como uma ferramenta de barganha para o eleitorado dos Estados do que como o mero desejo de solucionar um conflito por meio da guerra interestatal. A paz violenta entre os países continuará a ser uma característica permanente da equação de segurança da América do Sul, até quando as disputas territoriais e outras preocupações estruturais sobre ganhos relativos estiverem presentes na região.

Os países da América do Sul enfrentam ameaças internas importantes relacionadas ao narcotráfico e à violência localizada — tanto rural quanto urbana. Além disso, a região foi classificada como a segunda mais violenta do mundo, em razão das crescentes taxas de criminalidade verificadas em meados da década de 1990. Países como Colômbia, Brasil e Venezuela têm taxas de criminalidade três vezes superiores à média mundial, além de níveis elevados de violência relacionados com a criminalidade urbana, acidentes automobilísticos, tráfico de drogas, conflitos sociais e o crime organizado.⁴

A incapacidade de lidar com ameaças presentes à segurança interna é ampliada pela persistência dos problemas comuns aos países em desenvolvimento, que podem ser exasperados pelos crescentes níveis de desigualdade da distribuição de renda. Estes, por sua vez, conduzem a uma maior erosão da legitimidade do Estado junto aos cidadãos, com o aumento das expectativas relativas ao seu bem-estar social e econômico. Isso equivale a um terceiro tipo de risco para a segurança regional (Rojas, 2008, p. 36).

Um quarto tipo de risco está relacionado com o papel regional dos Estados Unidos depois de 2001 e com a presença comercial e diplomática de outras grandes potências na América do Sul. Não existe uma séria concorrência pela presença militar ou capacidade de segurança na região entre Rússia, China e Estados Unidos, mas a crescente assertividade desses três países na defesa de seus respectivos interesses em todo o mundo não os caracteriza como totalmente alheios ao *status* de segurança na América do Sul.⁵ Por isso, a política de poder é parte da equação de segurança regional no continente, queiramos isso, ou não.

As tensões entre a Venezuela e a Colômbia têm suas origens na oposição venezuelana às estratégias de contrainsurgência colombiana apoiadas

pelos Estados Unidos. O governo colombiano, liderado pelo presidente Uribe, e a opinião pública do país têm sido muito críticos para com o governo da Venezuela, tal como evidenciado pelo discurso anti-imperialista de Hugo Chávez, que atinge duramente a aliança colombiana com o ex-presidente George W. Bush. Além disso, a ofensiva colombiana contra as Farc em território equatoriano, que resultou no assassinato de Raúl Reyes (porta-voz das Farc e segundo na hierarquia de comando), levou o presidente Hugo Chávez a mobilizar tropas para a fronteira da Colômbia. Mas, mesmo que a crise de março de 2008 tenha sido diplomaticamente solucionada, o problema da segurança interna colombiana, principalmente no que tange às Farc e aos grupos paramilitares, continua a apresentar problemas significativos para toda a região (Villa, 2005 e 2007).

Por sua vez, a Bolívia é atualmente o cerne da crise e do local onde o futuro do processo de integração da América do Sul está a ser decidido (Cepik, 2008, p. 10; Sebben, 2007). Os departamentos orientais (onde estão localizados os principais recursos, tais como reservas minerais e de energia) estão lutando por maior autonomia, o que gerou uma escalada da tensão em meados de setembro de 2008. A cisão estrutural na Bolívia entre uma minoria de ricos que vivem nas prósperas planícies ricas em gás e os povos indígenas concentrados nas altas planícies empobrecidas transformou-se em violência após o anúncio da vitória eleitoral do presidente Evo Morales no referendo de agosto. O Sr. Morales venceu facilmente o referendo, sobretudo por causa da sua decisão de aumentar o controle estatal sobre o abastecimento energético e, conseqüentemente, de aprofundar os programas do governo de combate à pobreza. Embora os governadores de oposição das províncias orientais tenham também mantido seu poder, o fortalecimento do Sr. Morales levou-os a instigar alguns grupos de direita a promover atos de violência contra a população indígena e a reivindicar independência. Os governadores apoiaram as ações de violência iniciadas em 10 de setembro promovidas por grupos de jovens nas províncias de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija e Sucre. Os confrontos envolvendo esses grupos, a população indígena em geral e as forças armadas resultou em aproximadamente trinta mortes.

Através da mediação da Unasul, a evolução da situação de conflito foi evitada, e a estabilidade da Bolívia, preservada. As ações da Unasul, assim como as conseqüências dessas ações para a própria organização,

serão discutidas a seguir. Embora pacificado no momento, o conflito na Bolívia é um dos principais obstáculos à estabilidade regional na América do Sul, e as suas causas estão profundamente relacionadas com os altos índices de pobreza e desigualdade no país. Nesse sentido, uma alternativa institucional e socioeconômica forte deve ser desenvolvida na Bolívia, com apoio de países como o Brasil e a Argentina, na tentativa de escapar da polarização entre direita e esquerda radicais.

Considerando os quatro riscos estruturais e estas duas recentes e significantes crises — o conflito Colômbia-Ecuador e a agitação civil boliviana —, está claro que os governantes da América do Sul requerem uma estratégia integrada e recursos institucionais e operacionais para encarar esses problemas com efetividade (Estevez, 2001, p. 8). Por esse motivo, a necessidade de maior coordenação e cooperação em questões de segurança e defesa não está apenas associada com novas ameaças transnacionais apresentadas por atores não estatais, mas também relacionada à possibilidade de conflitos interestatais. Dessa forma, a Unasul, como o mais novo programa de integração da América do Sul, deve desenvolver mecanismos de resolução pacífica de conflitos e uma coordenação securitária maior e mais forte.

2. A Unasul e os Setores de Defesa e Segurança

A criação de um Conselho de Segurança e Defesa sul-americano proposta pelo presidente brasileiro, apesar de inicialmente rejeitada pela Colômbia, tornou-se uma tentativa real de preencher o vazio institucional da região. Embora seja necessário ir além do Conselho de Segurança e Defesa, essa iniciativa contribui para aprofundar os mecanismos de coordenação regional, implementar políticas públicas em áreas como policiamento e controle de fronteiras, aplicar justiça social e construir controles democráticos efetivos.

Paradoxalmente ao que foi mencionado na seção prévia, apenas algumas linhas foram designadas à análise do papel da segurança e da defesa nos arranjos institucionais destinados ao avanço do processo de integração na América do Sul, desde o Mercosul e a CAN até a Otca e a Unasul. A Unasul é caracterizada por ser um processo fortemente intergovernamental, uma vez que a organização tenta convergir e transcender ao mesmo tempo os principais blocos do subcontinente sul-americano.

Simultaneamente, busca incorporar de vez as experiências singulares do Chile, da Guiana e do Suriname em uma solução muito mais robusta, sem repetir necessariamente todos os passos e características da União Europeia.

A Unasul teve origem nos Encontros Presidenciais Sul-Americanos, que ocorrem desde 2000 no Brasil, nos quais que os presidentes reafirmaram seu comprometimento com a integração da América do Sul. A Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) foi criada no terceiro Encontro Presidencial, no Peru, em 2004, através das Declarações de Ayacucho e de Cusco, seus documentos básicos. A Casa visava à unificação da América do Sul em um único bloco, fortalecendo as relações regionais e aumentando o poder de barganha e a capacidade internacional de resistir a pressões externas ao continente. As intenções da Casa eram extensas, abrangendo desde a coordenação política e diplomática até a integração física por meio de novas rotas terrestres, comércio de energia e melhoria na área de comunicações. Acima de tudo, visava à criação de uma área de livre comércio, com uma moeda comum e um parlamento regional (Taunay Filho, 2008, pp. 11-32).

A Casa foi renomeada como Unasul com a aprovação de todos os Estados membros, durante o primeiro dia do Encontro Sul-Americano sobre Energia, que ocorreu em 2007, em Isla Margarita, Venezuela. Esse Encontro foi importante, pois acordos adicionais foram assinados, incluindo a criação do Conselho Energético da América do Sul, que se baseia no princípio segundo o qual a integração energética é uma ferramenta essencial para o desenvolvimento socioeconômico da região.

Em 23 de maio de 2008, a Unasul foi formalizada através de um Tratado Constitutivo em Brasília (em anexo). O tratado resultou na criação de uma entidade com caráter jurídico internacional, baseada nas declarações de Cusco (2004), Brasília (2005) e Cochabamba (2006).⁶ Tópicos como integração energética e o desenvolvimento de uma infraestrutura de integração regional foram destacados como os objetivos da Unasul, utilizando motivações comerciais e econômicas como as razões para a integração regional.

Os aspectos relativos à segurança da integração regional são mencionados nos três últimos objetivos do tratado, que estabelecem medidas para coordenação entre as agências especializadas dos Estados membros, em vista de fortalecer o combate a narcóticos, à corrupção,

ao tráfico de pessoas, ao tráfico de armas pequenas e leves, ao terrorismo, ao crime organizado transnacional e a outras ameaças. Nesse sentido, a Unasul visa à promoção de cooperação entre as autoridades judiciais de seus Estados-membros, à troca de informações e experiência em assuntos de defesa e ao fortalecimento da segurança civil.

O órgão mais importante da Unasul é o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, que se reúne anualmente. A Presidência *Pro Tempore* da Unasul será ocupada sucessivamente por cada um dos Estados membros, por ordem alfabética, por períodos de um ano. A Unasul tem outros dois mecanismos de encontros regulares: o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, que se reúne a cada seis meses, e o Conselho de Delegados, que se reúne a cada dois meses. Os Grupos de Trabalho são definidos pelo Conselho de Ministros e coordenados pelo Conselho de Delegados. O Secretariado-Geral é atualmente o único órgão permanente da organização, sediado em Quito, no Equador. O secretário-geral é indicado pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo, seguindo uma proposta do Conselho de Ministros de Relações Exteriores, por um mandato de dois anos, renovável apenas uma vez. O desenvolvimento institucional é caracterizado por encontros ministeriais setoriais, dos Conselhos de nível Ministerial e dos Grupos de Trabalho. Outros níveis institucionais podem ser criados se assim desejado, em uma base temporária ou permanente, de modo a executar as tarefas e as recomendações dos órgãos competentes. Esses órgãos relatarão suas atividades por intermédio do Conselho de Delegados, que irá apresentar os resultados ao Conselho de Chefes de Estado e Governo ou ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores, conforme apropriado.

Todas as normas da Unasul serão adotadas por consenso. Entretanto, qualquer Estado membro pode abster-se parcial ou completamente de alguma política aprovada, seja por um período de tempo definido previamente, ou indefinidamente, sem que isso o impeça de adotar total ou parcialmente essa mesma política. No caso da criação de instituições, organizações ou programas, qualquer Estado membro pode participar como observador, ou se abster de participar total ou parcialmente por um período de tempo definido ou indefinido.

Não há um órgão específico para a resolução de disputas fronteiriças. Dessa forma, qualquer disputa que acontecer entre Estados membros será resolvida por negociações diretas — no caso de uma solução

não ser encontrada, a disputa será submetida à consideração do Conselho de Delegados e, ainda em caso de não resolução, a disputa será levada ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores.

O Tratado destaca que um dos principais objetivos da Unasul é o desenvolvimento de coordenação política, social e econômica entre os diferentes países da região. Apesar de níveis crescentes de interação entre esses países nos últimos anos, poucos objetivos foram atingidos e um número significativo de desafios permanece nas esferas social e econômica. A assimetria econômica é um problema real. O Brasil sozinho possui um PIB de aproximadamente metade de toda a Unasul, mas dificilmente conseguiria financiar todos os investimentos necessários para elevar a renda *per capita* na América do Sul e para reduzir drasticamente a pobreza e a desigualdade.⁷ Além disso, a integração da infraestrutura, o fortalecimento de cadeias produtivas e o estabelecimento de regras comerciais são questões que devem ser resolvidas, uma vez que têm implicações relevantes para a segurança.

Nesse sentido, Brasil e Venezuela estão tentando converter suas políticas de defesa e sua base industrial de defesa em um motor para o processo de integração regional (Malamud, 2008, p. 4). Dessa forma, o proposto Conselho de Segurança e Defesa promoveria treinamentos militares conjuntos, bases de defesa melhoradas e cooperação na indústria bélica. A defesa dissuasiva seria o objetivo, principalmente através da troca de informações, de treinamento conjunto para missões de manutenção de paz, de exercícios militares conjuntos e da participação em missões de paz das Nações Unidas.⁸

Desse modo, no começo de março de 2009 foi inaugurado oficialmente o Conselho de Defesa Sul-Americano, reunindo os ministros de Defesa dos doze países membros. Nesse encontro um plano de ações foi aprovado, prevendo a consolidação de uma doutrina militar de segurança regional comum, além da criação de um inventário das capacidades militares e de um sistema de informação sobre gastos do setor militar.⁹

Já existem algumas tentativas de desenvolver mecanismos eficazes para a coordenação em segurança na América do Sul, embora ainda não totalmente institucionalizadas. A missão de paz no Haiti, por exemplo, mostra como a interoperabilidade e a ação conjunta são possíveis. Apesar de ter enfrentado algumas dificuldades, a missão colaborou para

o avanço da coordenação e cooperação política através de um esquema 2x9, *i.e.*, através do envolvimento dos ministros de Defesa e de Relações Exteriores dos países envolvidos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Guatemala e Uruguai). Outros importantes avanços foram realizados no Cone Sul, entre Argentina e Brasil e, principalmente, entre Argentina e Chile. O trabalho do Comitê Permanente de Segurança Argentino-Chileno (Comperseg) é exemplo de uma medida de confiança mútua na região, assim como a criação de uma força de paz combinada (Rojas, 2008, p. 41).

Não obstante, o primeiro e mais importante evento para a consolidação da Unasul foi sua participação no conflito boliviano em setembro e outubro de 2008. Alarmada pela possibilidade de uma divisão em seu país mais central, a América do Sul logo reagiu através da Unasul, pela primeira vez. Em 15 de setembro, os doze Estados membros se reuniram em um encontro de emergência no Chile para declarar seu apoio ao governo de Evo Morales. Com os ataques dos rebeldes à infraestrutura de gás, Brasil e Argentina, que têm muitos interesses com o fornecimento de gás natural, demonstraram preocupação. Entretanto, a preocupação sul-americana mais forte era, sem dúvida, a possibilidade de divisão do território boliviano, o que poderia desestabilizar o continente e comprometer os planos de integração regional (Sebben, 2007). A mediação bem-sucedida, apoiada pela Unasul, obteve importantes avanços em direção à paz. Em 17 de outubro de 2008, os líderes sul-americanos, em outra tentativa de fortalecer a Bolívia e o processo de integração regional como um todo, constituíram um Grupo de Trabalho parlamentar para a criação do Parlamento da Unasul, a ser sediado na Bolívia, demonstrando, mais uma vez, esforços para a consolidação da Unasul.

O forte apoio da Unasul ao presidente Morales e sua bem-sucedida mediação do conflito ajudaram a fortalecer também a própria Unasul enquanto organização. A agilidade da reação sul-americana assinalou aos outros países que a América do Sul não irá aceitar nenhum tipo de separatismo, bem como nenhuma intervenção externa no continente. Como Emilio de Menéndez del Valle atesta, pela primeira vez a América do Sul se constituiu coletivamente em instância de garantia da democracia, evitando a mediação dos Estados Unidos, resolvendo seus problemas por suas próprias capacidades. O apoio da Unasul a Evo Morales representou a voz de toda a América do Sul, andina e platina.¹⁰

Embora bem-sucedido, o mecanismo de resolução de conflitos precisa ser institucionalizado através de uma Unasul mais robusta e focada em segurança. Nesse sentido, os oficiais do governo, acadêmicos e cidadãos devem discutir mais explicitamente, normativa e analiticamente, o papel da segurança e da defesa no futuro do processo de integração sul-americano. Para avaliar essas questões, pensando além do modelo europeu, analisaremos nas próximas seções dois arranjos regionais específicos (OSCE e OCS) designados para tratar de questões de segurança contemporâneas.

3. A abordagem abrangente da Osce para a segurança

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Osce) tem sua raiz nos Processos de Helsinque (Helsinki Process), nos anos 1970, resultando na Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). A queda dos regimes comunistas no Leste Europeu criou uma nova dinâmica para a cooperação securitária no continente europeu, e as declarações feitas no Acordo Final de Helsinque (Helsinki Final Act) de 1975 foram aperfeiçoadas pela Carta de Paris, adotada em 1990. Somente em 1995, contudo, a CSCE foi renomeada para Osce, adquirindo uma nova estrutura institucional. Hoje a Organização conta com cinquenta e seis membros da Europa, América do Norte e Ásia.¹¹

Os órgãos mais importantes da Organização são o Conselho Ministerial, que se reúne todos os anos, o Conselho Permanente, que conta com encontros semanais no Secretariado em Viena, e o Fórum para Cooperação Securitária. Reuniões com a presença de chefes de Estado também podem ser agendadas, mas não acontecem regularmente. Além disso, a Osce tem um Secretariado e uma Assembleia Parlamentar, com o objetivo de facilitar o diálogo interparlamentar. A Assembleia deve discutir, ainda, as questões tratadas durante os encontros ministeriais e estabelecer o funcionamento da Organização, endereçando resoluções e recomendações.

A Osce tem uma abordagem abrangente para a segurança, tratando a questão em três dimensões: político-militar, humana e econômica/ambiental. Dentro da dimensão político-militar, a Osce aborda questões clássicas de segurança, tais como: controle de armamentos e fronteiras, prevenção de conflitos, terrorismo, combate ao tráfico de armas e

narcóticos, além de outros crimes transnacionais. A dimensão humana da Osce trata de assuntos como a democratização, educação, atividades eleitorais, direito das minorias e mídia livre, tolerância e não discriminação, atividades ambientais e igualdade de gênero. Já a dimensão econômica e ambiental, na qual a Osce trabalha em estreita cooperação com outras organizações internacionais, inclui o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, bem como a administração de recursos naturais.

Para ter êxito em todas essas questões, além dos órgãos mencionados acima, a Organização conta também com um Alto Comissariado para as Minorias Nacionais, uma Representação para Liberdade dos Meios de Comunicação e um Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos. E, ainda, tem várias missões e atividades de campo por todo o Leste Europeu, o Cáucaso e a Ásia Central, a fim de monitorar situações de tensão, facilitando alertas avançados e a administração de conflitos.

A Osce é um marco para as organizações regionais de segurança, visto que foi a primeira Organização a tratar de problemas de segurança com uma abordagem multidimensional, além de ser a organização para segurança regional mais abrangente atualmente, tanto em escopo quanto em associações de diferentes continentes. A Organização alcançou, através de sua instituição predecessora — a CSCE — uma rota alternativa para tratar dos problemas de segurança ao não permanecer restrita somente às questões político-militares, tão recorrentes durante a Guerra Fria, e sendo capaz de avaliar os problemas que atingiram o continente europeu durante os anos 1990 de uma maneira mais global.

No contexto do fim da Guerra Fria, a Osce foi a primeira Organização a entender a necessidade de uma cooperação sistêmica e institucional para o combate e prevenção de ameaças e do desenvolvimento de mecanismos para lidar com as ameaças mais adequadamente — desde mecanismos informais até tratados e outras formas institucionalizadas. Um bom exemplo destes novos mecanismos foi a criação das Medidas de Confiança Mútua (MCMs). As MCMs objetivam assegurar uma relação mais transparente entre os países — especialmente em se tratando de atividades militares. Embora MCMs não sejam tratados e não impliquem limitações judiciais, têm importante efeito pedagógico, sendo uma ferramenta para aprimorar a cooperação entre Estados e estabelecer as bases fundamentais para uma futura cooperação (Haas, 2007b).

As MCMs foram desenvolvidas com o objetivo de ajudar a controlar a atividade militar e fornecer alerta avançado quando um Estado inicia o desenvolvimento de atividades militares diferentes. Alguns exemplos de MCMs que se mostraram efetivas são: encontros anuais de ministros de Defesa; troca de informações de defesa; publicação dos Livros Brancos de Defesa; notificação prévia de consideráveis movimentos militares; troca de observadores; troca, atendendo a solicitações, de pessoal militar — incluindo visitas de delegações estrangeiras; troca de informações sobre forças existentes — incluindo estrutura, emprego e força do poder autorizado em tempos de paz; troca de informações sobre emprego de armas e sistemas de equipamento; publicação de orçamentos militares anuais, entre outros.

Embora os últimos desenvolvimentos da Osce e do contexto europeu em geral tenham culminado no estabelecimento do conceito de segurança abrangente (*comprehensive*), que afirma que o tratamento das questões de segurança não deve ser restrito à dimensão político-militar — mas deve também incluir as dimensões econômicas, ambientais e humanas —, a base para a Osce é o estabelecimento de melhores relações políticas e militares, como é regularmente experimentado por todas as organizações de segurança existentes. Por isso, a Osce é uma organização pioneira e pode servir de referência para os países que buscam atingir o mesmo alcance e extensão.

Entretanto, justamente por causa do amplo alcance proposto pela Osce e, principalmente, do grande número de países que fazem parte da Organização, o escopo de ação e a eficácia das ações da Organização estão diminuindo. Uma das explicações é a existência de outras organizações que abordam a mesma gama de assuntos endereçados pela Osce na Europa. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), por exemplo, é a mais importante entre elas, mesmo não trabalhando da mesma maneira ou seguindo os mesmos princípios que segue a Osce. Além disso, em assuntos de Direitos Humanos e Cumprimento das Leis, a União Europeia baseia-se na Carta do Conselho da Europa.

Os primeiros sinais de falha e fraqueza da Osce podem ser identificados nos anos 1990, durante as guerras iugoslavas, onde a Organização foi encoberta pelas estruturas mencionadas acima. Ademais, como a Osce é formada por cinquenta e seis países, em razão do surgimento de novos problemas de segurança, torna-se cada vez mais difícil alcan-

çar uma base comum entre os países que participam de estruturas regionais específicas, como os países da Ásia Central (Hopmann, 2008).

Embora a Osce seja um importante modelo para outras regiões que almejam estabelecer estruturas similares, a experiência europeia deve ser adaptada para servir aos demais continentes. Apesar da necessidade de se expandirem as dimensões de segurança, como foi feito pela Osce, esta é uma questão delicada para o continente sul-americano, especialmente porque a imposição de uma agenda política tão ampla para os líderes da América do Sul, confrontados com ameaças e riscos muito específicos, pode levar a um esfacelamento de qualquer iniciativa de integração. A complexidade das estruturas da Osce é outro ponto que deve ser visto com certa crítica, embora alguns aspectos importantes, como a criação de diferentes setores de atividades, possam ser adaptados para a América do Sul. As mesmas observações críticas quanto à adaptabilidade desse modelo são também válidas para as próximas organizações a serem consideradas neste trabalho.

4. O foco em segurança da Organização de Cooperação de Shangai

A Organização de Cooperação de Xangai (OCS) é uma organização intergovernamental permanente, estabelecida em 2001 por Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão. Seu desenho institucional atual é proveniente do “Grupo dos Cinco de Xangai”, estabelecido em 1996, uma iniciativa realizada por cinco dos países mencionados acima, exceto o Uzbequistão.

De acordo com Marcel de Haas (2007a, pp. 7-10), o desenvolvimento institucional da OCS poderia ser dividido em três partes:

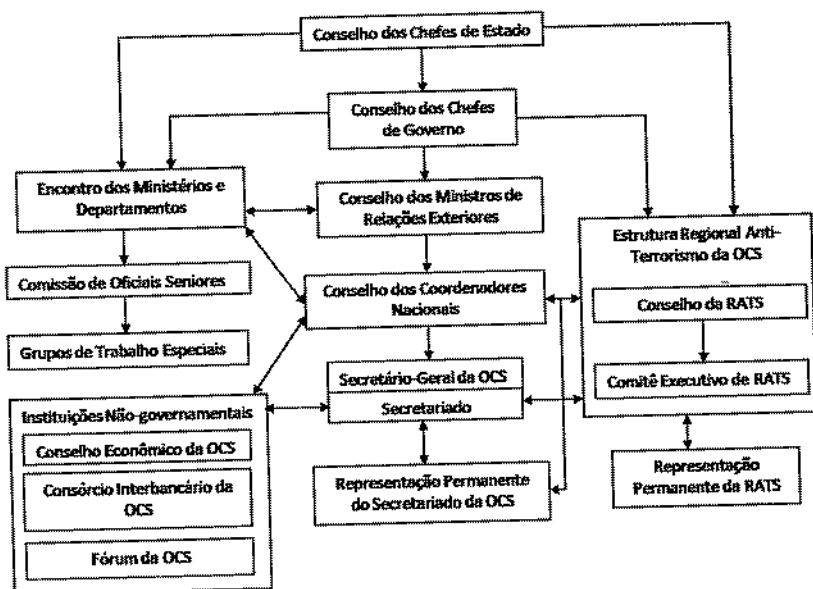
1.º) Medidas de confiança mútua (1996-2001): quando os objetivos básicos eram o aumento da confiança em regiões fronteiriças em geral, assim como a redução de forças armadas em países hostis durante grande parte da Guerra Fria (China e União Soviética).

2.º) Segurança Regional contra terrorismo, separatismo e extremismo (2001-2004): quando a Convenção de Cangai foi assinada, os primeiros exercícios antiterrorismo transfronteiriços foram realizados e se estabeleceu os dois órgãos permanentes da OCS — um Secretariado (em Cangai) e a Estrutura Regional Antiterrorista (Rats), em Tashkent, Uzbequistão.

3.º) Organização internacional abrangente (2004-presente): durante a terceira fase, a OCS se transformou em uma organização que busca reconhecimento internacional e cooperação com organizações similares (Memorandos de Entendimento com ONU, Asean, OCSE, CIS, etc.). Além disso, seus observadores passaram de um durante a fase anterior (Mongólia) para quatro (Índia, Paquistão e Irã). Desde então, a organização desenvolveu exercícios militares quase todos os anos, incluindo a Missão de Paz Russo-Chinesa de 2005, assim como os exercícios “East Antiterror” de 2006 e “Issik-Kul” de 2007, conduzidos no Norte do Quirguistão.

Em termos gerais, o desenho institucional da OCS é organizado através de dois mecanismos básicos de interação: encontros periódicos e uma estrutura permanente. O primeiro é composto pelas reuniões do Conselho de Chefes de Estado e do Conselho de Chefes de Governo, assim como os encontros realizados pelo Conselho de Coordenadores Nacionais e pelos representantes oficiais de outros setores — ministros das Relações Exteriores, Cultura, Economia, Defesa, Transporte.¹²

Figura 1. Principais Estruturas da Organização para Cooperação de Xangai¹³



Em relação ao sistema de encontros periódicos, o Conselho de Chefes de Estado da OCS é o mais alto órgão de tomada de decisão da organização, seguido pelo Conselho de Chefes de Governo, que discute anualmente a cooperação multilateral na Ásia Central. O último também é responsável pela aprovação do orçamento anual da OCS. Além disso, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores se reúne regularmente para analisar a situação internacional corrente, assim como as interações entre a OCS e outras organizações internacionais. Finalmente, o Conselho de Coordenadores Nacionais coordena a cooperação multilateral dos Estados membros sob o escopo da carta da organização.

A estrutura permanente, segundo mecanismo de interação da OCS, é composta por dois órgãos permanentes: o Secretariado, estabelecido em 2004 e localizado em Xangai (China); e a Estrutura Regional Antiterrorista (Rats), criada em 2002 e localizada em Tashkent, no Uzbequistão. O Secretariado da OCS é o principal órgão executivo da organização. Ele implementa decisões, projetos e documentos organizacionais (como declarações e agenda), funcionando como o depositário documental e gerente de todas as atividades da organização.

Através da Rats, os Estados membros também participam da Convenção de Xangai sobre terrorismo, separatismo e extremismo. Tendo em mente os objetivos e princípios das Nações Unidas relacionados com paz, segurança internacional, boa vizinhança e cooperação internacional, assim como a percepção de que terrorismo, separatismo e extremismo são uma ameaça à paz e à segurança dos países, Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão decidiram criar um mecanismo de controle conjunto. Dessa forma, convencidos da necessidade de coordenar ações de interesse comum, tais como garantir integridade territorial, segurança e estabilidade, bem como combater o terrorismo, o separatismo e o extremismo, a Rats foi estabelecida. Essa estrutura tem sido bem sucedida no desenvolvimento de capacidades para lidar com grupos que se opõem aos governos dos Estados membros.

A OCS contribui para a estabilidade na vasta região da Ásia Central, que possui não só reservas de recursos naturais, mas também áreas de conflitos. Uma estratégia comum entre as grandes potências é incluir cuidadosamente novos atores como parceiros minoritários, tanto pela conveniência tática como pela necessidade de refletir novas realidades

de poder originadas pela dinâmica internacional. Como parte da estratégia de poder sino-russa de cooptar países vizinhos para suas esferas de influência, China e Rússia pretendem promover o crescimento econômico e a cooperação entre seus parceiros regionais — nesse sentido, um fundo de crédito foi estabelecido para facilitar o acesso dos membros da OCS ao financiamento. Além disso, pode-se mencionar também a cooperação entre China, Rússia e Cazaquistão no campo energético, assim como a cooperação econômica e comercial entre os Estados membros da OCS.¹⁴

No campo da segurança, a OCS também promove a estabilidade dos governos dos Estados membros, combatendo grupos insurgentes domésticos e externos que possam contestar a autoridade do governo central. Segurança é a principal questão abordada pela OCS, uma vez que o problema fundamental da região é o baixo nível de controle em regiões fronteiriças, assim como a alegada presença de grupos terroristas ou extremistas nos territórios de seus membros. Por essa razão, a OCS adotou definições muito precisas e rígidas de terrorismo, separatismo e extremismo — o que é raro em organizações internacionais. Em termos práticos, os membros da OCS pretendem conter o terrorismo mediante o combate ao separatismo e ao extremismo religioso (islâmico). Logo, a ênfase em segurança da região é a garantia da integridade territorial de cada país, assim como a manutenção de regimes seculares na Ásia Central.

Outras preocupações em relação à segurança regional são a crescente produção de papoula no Afeganistão e o comércio ilegal de heroína. Nesse sentido, os membros da OCS assinaram em 2004 um Acordo de Cooperação no Combate às Receitas Ilegais Provenientes de Narcóticos e de Substâncias Psicotrópicas, e de seus Precursores (*Agreement on Cooperation in Combating Illegal Turnover of Narcotic and Psychotropic Substances and the Precursors Thereof*).

Apesar da tradição da OCS em lidar com questões de segurança, o futuro da organização depende da habilidade de seus membros de cooperarem também no setor econômico. Como a região é extremamente rica em recursos que são cada vez mais necessários, mas que tendem à escassez, a ausência de cooperação econômica poderia induzir os países a um nível de competição que poderia, por sua vez, tornar-se um obstáculo a qualquer iniciativa de integração. Formalmente, a organização já trabalha nesse sentido, embora os projetos aprovados ainda não tenham sido totalmente implementados.

Em resumo, o “Espírito de Xangai” simboliza um novo modelo de cooperação internacional em segurança, menos burocrático, menos abrangente e muito mais pragmático para países que não estão entre os mais ricos. Em seu lado menos brilhante, a natureza autoritária de regimes políticos envolvidos na OCS dificilmente poderia servir de modelo para a América do Sul, onde um dos desafios fundamentais na reforma da esfera securitária é exatamente tentar encontrar um equilíbrio entre a eficácia do Estado na garantia de segurança para seus cidadãos, e uma forte legitimidade alcançada pela transparência e controle democrático das instituições.

5. Conclusão

Através da comparação — mesmo que breve — do desenho institucional, dos tipos de operação e das racionalidades estratégicas da Organização para Segurança e Cooperação da Europa (Osce) e da Organização para Cooperação de Xangai (OCS), algumas recomendações podem ser feitas para a América do Sul.

Da experiência da Osce, sua missão ampla, baseada no conceito abrangente de segurança humana, deveria ser evitada. Ela foi importante para a Osce em determinado momento, de modo que, através dela, pôde-se conceder maior atenção aos cidadãos do que aos Estados. Também funcionou para que se estabelecesse uma agenda comum a Estados e contextos regionais de segurança muito diferentes entre si. Esse tipo de missão, “with a relatively low profile, have played a central role in managing all of the conflicts that have emerged in the broad European regions following the end of the Cold War and the breakup of the large multinational states of the Soviet Union and Yugoslavia” (Hopmann, 2008, p. 3). Em razão dos conflitos renovados entre governos e grupos secessionistas, de guerras civis e disputas militarizadas interestatais em partes diferentes do “leste de Viena”, nos últimos quinze anos, a mesma abrangência que era tão útil, em um primeiro momento, tornou-se disfuncional, e a Osce perdeu apelo entre atores importantes, incluindo Rússia, Estados Unidos e a União Europeia.

Muitos desses conceitos não tradicionais de segurança, utilizados pela Osce, já estão presentes na agenda de uma instituição do continente americano, a Organização dos Estados Americanos (OEA). Um dos

propósitos centrais da organização era “fortalecer a paz e a segurança do continente”. Assim, a OEA deveria atuar contra as atuais ameaças transnacionais à segurança no Hemisfério Ocidental, como o tráfico de armas, de pessoas, e de drogas; terrorismo; disputas territoriais; minas terrestres e desastres naturais. Com o objetivo de lidar de maneira eficaz com essas questões, a OEA estabeleceu diversos órgãos e convenções, tais como a Convenção Interamericana contra a Produção e o Tráfico Ilegal de Armas de Fogo, Munição, Explosivos e outros Materiais Relacionados de 1997 (Cifta), o Encontro de Autoridades Nacionais sobre o Tráfico de Pessoas de 2006, o Comitê Interamericano contra Terrorismo (Cicte), a Comissão Interamericana de Controle sobre Abuso de Drogas (Cicad) e o Comitê Interamericano para Redução de Desastres Naturais.

Após os ataques do 11 de setembro, o combate da OEA ao terrorismo foi intensificado, com a criação da Convenção Interamericana contra Terrorismo (2002), que deu sequência às atividades do Comitê Interamericano sobre Terrorismo, de 1999 (Cicte). Os programas do Cicte oferecem assistência técnica e legal, assim como treinamento especial em áreas como segurança de portos, aeroportos, aduanas e fronteiras. Uma vez que o governo dos Estados Unidos e o governo colombiano declararam que um problema relevante de terrorismo existe na Colômbia, a OEA sediou uma Conferência Especial sobre Segurança em 2003, expressando solidariedade com o povo e o governo da Colômbia “in their fight against terrorism and other destabilizing threats and the defense of their democratic institutions”.¹⁵ Desde então, a agenda local antiterrorista se desenvolveu de tal forma que a OEA passou a ser percebida como apenas mais uma ferramenta diplomática do governo dos Estados Unidos na região. Resumidamente, a OEA não consegue fornecer um arranjo completo e mais equilibrado para cooperação na América do Sul, porque lhe faltam legitimidade e recursos, além de não possuir essa organização um foco que enfatize os problemas definidos pelos governos da América do Sul e de seus cidadãos. Ela pode ter um papel complementar como mediadora entre Sul e Norte, mas até isso ainda não é uma realidade.

Para uma comparação superficial, as áreas em que a Osce continua atuando na Eurásia de forma eficaz (cooperação para controle de fronteiras, programas educacionais, e assistência para Law enforcement)

são largamente complementares ou compatíveis com a agenda de segurança mais rígida da OCS. Criada para diminuir as tensões entre a China e as ex-Repúblicas soviéticas fronteiriças, as estruturas e a *raison d'être* da OCS mudaram radicalmente depois de 2001. A partir de uma base forte de medidas de confiança mútua em questões fronteiriças e de contraterrorismo, a OCS está paulatinamente expandindo sua agenda de cooperação na direção de temas de defesa e militares mais convencionais, assim como de temas econômicos, energéticos e de construção de capacidades estatais em geral.

Embora a Unasul ainda seja uma organização recente, existem razões teóricas e políticas para se evitar aqui a implementação de um modelo exclusivamente europeu ou norte-americano de instituições securitárias.¹⁶ Teoricamente, a maioria dos críticos do modelo da OCS assume erroneamente que “state weakness flows the internal security dilemma and from that, in turn, the sovereignty-reinforcing international organizations” (Kelly, 2007, p. 218). A relação entre fraqueza e força de um aparato de Estado e seu padrão de aliança parece ser exatamente o oposto do que foi dito, para não mencionar os problemas inerentes ao conceito de Estado fraco. Politicamente, a mesma linha crítica assume inocentemente que a União Europeia é superior por alguma razão moral obscura. O pensamento se desenvolve assim:

“Regional security organizations do not pool sovereignty so much as amass it for joint, coordinated repression. Weak-state regional international organizations are mutual sovereignty reinforcement coalitions, not integrationist regional bodies like the European Union. The joint strategy regionalizes not sovereignty but domestic conflict and elite pushback” (Kelly, 2007, p. 219).

Não parece necessário, por fim, que as organizações regionais de segurança nos países em desenvolvimento funcionem inevitavelmente dessa maneira.

Mesmo levando em consideração essas questões de certa forma problemáticas, isso não nos impede de, ao menos, pensarmos sobre alternativas ao modelo da União Europeia, que são custosas, burocraticamente pesadas, tecnologicamente subdesenvolvidas e demasiadamente reguladas, para atuar corretamente em um contexto como a América

do Sul. Para o Conselho de Defesa e Segurança atualmente em discussão no continente, algo como uma combinação entre uma base normativa ampla, similar ao “Espírito da OSCE” pré-2001 (com um foco em direitos civis dos cidadãos e medidas de confiança mútua) e a eficácia e a prioridade (estilo da OCS) para atuais ameaças à segurança da região (em oposição ao tipo genérico de agenda “Guerra global contra o Terrorismo”) pode ser interessante. Espera-se que esse texto possa ajudar a fomentar o debate sobre as opções e o momento adequado de sua implementação.

Tabela 1. Comparando Unasul, Osce e OCS

	Unasul	OCS	Osce
Ano de Fundação	2008	2001	1995
Anos de iniciativa prévia	2004	1996	1973
Região	América do Sul	Ásia	Europa-Ásia-América do Norte
Número de Estados membros	12	6	56
Estados membros	Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela	China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão	Albânia, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Canadá, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, FYR Macedônia, Geórgia, Alemanha, Grécia, Cidade do Vaticano, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Cazaquistão, Quirguistão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Rússia, San Marino, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Tadjiquistão, Turquia, Turcomenistão, Ucrânia, Estados Unidos da América, Reino Unido, Uzbequistão
Observadores/Parceiros	Panamá e México	Irã, Paquistão, Índia e Mongólia	Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Marrocos, Tunísia, Afeganistão, Japão, Coreia do Sul, Mongólia, Tailândia.

segue

	Unasul	OCS	Osce
Potências Nucleares como Estados membros ou observadores/parceiros	Nenhum	Rússia, China, Paquistão e Índia	Estados Unidos da América, Reino Unido, França, Rússia
Organização relacionadas	ONU, OEA, CAN, Mercosul, Otca	ONU, CIS, CSTO	ONU, UE, Otan, CIS
Foco Primário	Integração econômica	Cooperação de Segurança entre Estados	Diálogo Securitário Abrangente
Objetivos e Atividades	Desenvolvimento social e humano igualitário, erradicação do analfabetismo, acesso universal ao ensino de qualidade e ao reconhecimento de cursos e títulos; integração energética; infraestrutura para interconexão da região; integração financeira; proteção à biodiversidade, recursos hídricos e ecossistemas; cooperação na prevenção de catástrofes; consolidação de uma identidade sul-americana; acesso universal à segurança social e serviços de saúde; regularização migratória e harmonização de políticas; redução da pobreza, integração industrial e produtiva; cooperação em pesquisas e desenvolvimento tecnológico; promoção da diversidade cultural; luta contra a corrupção, problema global de drogas, tráfico de pessoas e de armas, terrorismo, crime organizado transnacional e outras ameaças; não proliferação de armas de destruição em massa; cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados membros e troca de informações em matéria de defesa.	Intensificação da confiança, amizade e boa vizinhança; aprimoramento da segurança militar através do diálogo, transparência, cooperação e comprometimento na conduta militar; desarmamento e controle de armas; segurança de fronteiras e programas de assistência; prevenção de conflitos; combate ao terrorismo; combate aos crimes transnacionais como tráfico de drogas, armas e seres humanos; ajuda econômica crescente; intercâmbios de educação; contenção do separatismo e extremismo; contenção da imigração; cooperação regional em cultura, esportes, turismo, ciência e tecnologia, comércio, energia, transportes, finanças e saúde.	Políticas antitráfico, controle de armas, fiscalização de fronteiras, combate ao terrorismo, democratização, crescimento econômico, programas educacionais, projetos de assistência eleitoral, atividades ambientais, igualdade de gêneros, direitos humanos, liberdade nos meios de comunicação, reforma militar, prevenção de conflitos, direito das minorias, reformas políticas, promoção de leis, tolerância e não discriminação.

Fonte: Adaptado de Haas (2007, p. 259) e complementado com informações obtidas em <http://www.sectsc.org>, <http://www.osce.org> e <http://www.mre.gov.br>.

Tabela 2. Forças Armadas na América do Sul

Pais	Total ¹	Exército	Força Aérea	Marinha
Argentina	72.700	42.500	13.200	17.000
Bolívia	33.500	25.000	4.000	4.500
Brasil	293.500	195.000	50.000	48.500
Chile	81.000	45.000	13.000	23.000
Colômbia	210.300	180.000	7.300	23.000
Equador	457.000	47.000	4.000	6.500
Guiana	1.630	1.500	100	30
Paraguai	18.600	14.900	1.700	2.000
Peru	110.000	70.000	14.500	25.500
Suriname	3.140	2.800	100	240
Uruguai	23.500	14.500	3.000	6.000
Venezuela	79.000 ²	34.000	7.000	15.000

Notas:

1. Reservas não incluídas.

2. Guarda Nacional incluída.

Tabela 3. Gastos com defesa na América do Sul

Pais	Gastos com Defesa (USD bilhões)	Porcentagem do PIB	Por habitantes (USD)	Por membro das Forças Armadas (USD)
Argentina	1,53	1,04	40,2	21,309
Bolívia	0,12	1,6	15	3,700
Brasil	16,43	1,7	87,4	56,000
Chile	1,44	1,75	92	17,777
Colômbia	4,0	3,9	95,23	10,816
Equador	0,7	1,7	51	12,174
Guiana	0,017	2,2	23,1	5,766
Paraguai	0,52	1,2	15	4,166
Peru	0,9	1,35	33,6	8,181
Suriname	0,03	2,0	15,0	9,790
Uruguai	0,17	1,5	50,45	6,824
Venezuela	1,2 ¹	1,8 ¹	50 ¹	15,227 ¹

Notas:

1. Últimos dados disponíveis.

Tabela 4. Indicadores Econômicos da América do Sul

País	PIB (USD bilhões)	Crescimento do PIB (porcentagem anual)	PIB per capita (USD)
Argentina	153	8,9	7,482
Bolívia	8,7	3,6	1,036
Brasil	794	2,3	3,596
Chile	115,3	6,3	5,747
Colômbia	122,3	5	7,304
Equador	30,3	6,9	1,459
Guiana	0,79	-0,65	951
Paraguai	7,3	3,0	1,361
Peru	79,4	6,4	2.650
Suriname	1,1	4,6	2,369
Uruguai	16,7	6,6	4,653
Venezuela	138,8	9,33	4,939

Notas: Dados da World Development Indicators.

Tabela 5. Indicadores sociais da América do Sul

País	População (milhões)	Crescimento populacional (média anual)	Ranking no IDH 2005
Argentina	38,7	1,1	34
Bolívia	9,0	2,1	113
Brasil	183,9	1,5	63
Chile	16,1	1,3	37
Colômbia	44,9	1,7	69
Equador	13,0	1,5	82
Guiana	0,75	0,3	107
Paraguai	6,0	2,5	88
Peru	27,6	1,6	79
Suriname	0,4	0,8	86
Uruguai	3,4	0,7	46
Venezuela	26,3	2,0	75

Notas: Dados da Organização Mundial da Saúde. Ranking de 177 países (1-57: alto desenvolvimento humano; 58-145: médio desenvolvimento humano; 146-177: baixo desenvolvimento humano).

Notas

1 Este trabalho foi apresentado originalmente na Segunda Conferência Global de Estudos Internacionais, em Ljubljana, Eslovênia, de 23 a 26 de julho. A pesquisa foi apoiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa do Brasil (CNPq). O autor manifesta seu agradecimento às contribuições de pesquisa feitas por Helena Jornada, Luiza Schneider, Paula Lazzari, Christiano Âmbros, Thabita Abraham, Lucas Cé Sangalli, Marcelo Leal, Pedro Borba e Felipe Machado, assistentes de pesquisa do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint — www.ufrgs.br/nerint). Uma versão em inglês deste texto, com pequenas diferenças, foi publicada recentemente: Cepik, Marco. *Regional Security and Integration in South America: Unasur, Osce, and SCO*. In: Roger Kanet (org.). *The United States and Europe in a Changing World*. 1.^a ed. St Louis-MO: Dordrecht, 2009, pp. 229-51.

2 Como consta no Preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul: “SEGURA de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa”, A União não é concebida como um instrumento de “balanceamento”, mas tem o equilíbrio de poder e a justiça como valores fundamentais.

3 A Organização dos Estados Americanos (OEA) é composta por trinta e cinco países membros: as nações independentes da América do Norte, Central, do Sul e do Caribe, com a exceção de Cuba, excluída depois da Revolução de 1959 e hoje em dia em processo de reaproximação com a organização.

4 De acordo com o Ministério da Saúde brasileiro, de 125.816 mortes por causas externas em 2005, 37,1% foram causadas por homicídios, 28,4% por acidentes de carro e 6,8% por suicídios. Cf. <www.saude.gov.br>.

5 É importante ter em mente que essa situação tem evoluído rapidamente, uma vez que a presença russa na América do Sul aumenta de forma consistente, principalmente por meio de suas relações com a Venezuela. Moscou está presente não apenas na condução de exercícios militares em conjunto com Caracas, mas também em acordos comerciais e vendas de armamentos para o governo venezuelano. O movimento russo pode ser uma reação ao envolvimento dos EUA na Geórgia e Ucrânia, mas, uma vez que isso é uma contínua interação estratégica, tal fato desencadeará outro conjunto de respostas estadunidenses na América do Sul e em qualquer lugar.

6 Essas três declarações reiteraram a boa vontade dos governos sul-americanos para o processo de integração, destacando questões importantes em cada uma delas. A Declaração de Brasília foi feita em conjunto com diversos documentos pelos países sul-americanos, em 30 de setembro de 2005. Ela pediu aos secretários da Aladi, do Mercosul, a CAN e a Caricom para preparar análises sobre as possibilidades de complementar os acordos econômicos entre os países sul-americanos, com a anuência de Chile, Guiana e Suriname. A Declaração de Cochabamba, por sua vez, declarou os resultados de dois anos de diálogo sobre integração regional, como, por exemplo, infraestrutura, guias para o diálogo político e para o diálogo externo.

7 A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe reparou que o PIB dos doze países sul-americanos era de USD 2,5 trilhões em 2006. O Brasil sozinho tinha um PIB de USD 1,06 trilhões em 2006 e USD 1,3 trilhões em 2007.

8 Cf. <www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/04/080415_jobimvenezuela_cj_ac.shtml>.

9 Através do Conselho de Defesa Sul-Americano o Brasil vem tentando disseminar as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, lançada em dezembro de 2008. Visando uma doutrina militar comum, de forma a integrar as políticas de defesa nacionais e diminuir a possibilidade de conflitos entre os países membros, assim como fomentar as bases industriais de defesa, o governo brasileiro, com um discurso de cooperação militar regional, vem tentando ser o guia para o processo de estruturação de uma nova agenda securitária para a região.

10 Cf. Emilio Menéndez del Valle. *Bolivia: el ejemplo positivo de Unasur*. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/elpais15-10-08.htm>; último acesso: 12-11-2008.

11 Para uma lista dos Estados membros, cf. Tabela 1.

12 Existem algumas áreas de cooperação e de desentendimento entre a OCS e a Osce, assim como entre a OCS e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO), ou ainda entre a OCS e a Otan, mas esse não é o foco deste trabalho. Para uma abordagem preliminar, ver: Haas (2007a).

13 Traduzido pelo autor, com base em: <<http://www.sectesco.org/html/00027.html>>.

14 O único país da Ásia Central que não é membro da OCS é o Turcomenistão, embora o president Gurbanguly Berdymukhammedov tenha estado presente na Encontro de Bishkek da OCS (agosto de 2007) e pode estar interessado no chamado “Energy Club”. Cf. Haas (2007a:10).

15 <http://www.oas.org/key_issues/eng/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=10>.

16 O comportamento *under balancing* pode ser e deveria ser explicado em termos realistas. Para uma primeira tentativa, ver: Schweller (2006).

Anexo

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

Brasília, 23 de maio de 2008

A República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela,

PREÂMBULO

APOIADAS na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum;

INSPIRADAS nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006);

AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra estrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe;

CONVENCIDAS de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes;

SEGURAS de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para

alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa;

RATIFICANDO que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade, cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável;

ENTENDENDO que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos;

CONSCIENTES de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assuma os compromissos segundo sua realidade;

RATIFICANDO que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Membros;

ACORDAM:

Artigo 1

Constituição da UNASUL

Os Estados Partes do presente Tratado decidem constituir a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional.

Artigo 2

Objetivo

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Artigo 3

Objetivos Específicos

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos:

- a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;
- b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;
- c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos;

d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;

e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;

f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;

g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;

h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;

i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;

j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;

k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;

l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;

m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;

n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;

o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;

p) a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;

q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem;

r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL;

s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;

t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e

u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Artigo 4

Órgãos

Os órgãos da UNASUL são:

1. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
2. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
3. O Conselho de Delegadas e Delegados;
4. A Secretaria-Geral.

Artigo 5

Desenvolvimento da Institucionalidade

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes.

Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso.

Os acordos adotados pelas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais serão submetidos à consideração do órgão competente que os tenha criado ou convocado.

O Conselho Energético Sul-americano, criado na Declaração de Margarita (17 de abril de 2007), é parte da UNASUL.

Artigo 6

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da UNASUL.

Suas atribuições são:

- a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação;
- b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial;
- c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;

As reuniões ordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo terão periodicidade anual. A pedido de um Estado Membro poderão ser convocadas reuniões extraordinárias, através da Presidência Pro Tempore, com o consenso de todos os Estados Membros da UNASUL.

Artigo 7

A Presidência Pro Tempore

A Presidência Pro Tempore da UNASUL será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais.

Suas atribuições são:

- a) preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da UNASUL;
- b) apresentar para consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Delegadas e Delegados o Programa

anual de atividades da UNASUL, com datas, sedes e agenda das reuniões de seus órgãos, em coordenação com a Secretaria-Geral;

c) representar a UNASUL em eventos internacionais, devendo a delegação ser previamente aprovada pelos Estados Membros;

d) assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos correspondentes da UNASUL.

Artigo 8

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem as seguintes atribuições:

a) adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo;

b) propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo;

c) coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana;

d) desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional;

e) realizar o seguimento e a avaliação do processo de integração em seu conjunto;

f) aprovar o Programa anual de atividades e o orçamento anual de funcionamento da UNASUL;

g) aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL;

h) implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros;

i) aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional ou sobre outros temas que sejam de sua competência;

j) criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades fixadas pelo Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo.

As reuniões ordinárias do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores terão periodicidade semestral, podendo a Presidência Pro Tempore convocar reuniões extraordinárias a pedido de metade dos Estados Membros.

Artigo 9

O Conselho de Delegadas e Delegados

O Conselho de Delegadas e Delegados tem as seguintes atribuições:

a) implementar, mediante a adoção das Disposições pertinentes, as Decisões do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria-Geral;

b) preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;

c) elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos para a consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;

d) compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementaridade de esforços;

e) conformar, coordenar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho;

f) dar seguimento ao diálogo político e à concertação sobre temas de interesse regional e internacional;

g) promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana;

h) propor ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento para sua consideração e aprovação.

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por uma ou um representante acreditado(a) por cada Estado Membro. Reúne-se com periodicidade preferencialmente bimestral, no território do Estado que exerce a Presidência Pro Tempore ou outro lugar que se acordar.

Artigo 10

A Secretaria-Geral

A Secretaria-Geral é o órgão que, sob a condução do Secretário-Geral, executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos. Tem sua sede em Quito, Equador.

Suas atribuições são:

a) apoiar o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Presidência Pro Tempore no cumprimento de suas funções;

b) propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL;

c) participar com direito a voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da UNASUL;

d) preparar e apresentar a Memória Anual e os informes respectivos aos órgãos correspondentes da UNASUL;

e) servir como depositário dos Acordos no âmbito da UNASUL e disponibilizar sua publicação correspondente;

f) preparar o projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegadas e Delegados e adotar as medidas necessárias para sua boa gestão e execução;

g) preparar os projetos de Regulamento para o funcionamento da Secretaria-Geral e submetê-los à consideração e aprovação dos órgãos correspondentes;

h) coordenar-se com outras entidades de integração e cooperação latino-americanas e caribenhas para o desenvolvimento das atividades que lhe encomendam os órgãos da UNASUL;

i) celebrar, de acordo com os regulamentos, todos os atos jurídicos necessários para a boa administração e gestão da Secretaria-Geral.

O Secretário-Geral será designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo com base em proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por um período de dois anos, renovável apenas uma vez.

O Secretário-Geral não poderá ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade.

Durante o exercício de suas funções, o Secretário-Geral e os funcionários da Secretaria terão dedicação exclusiva, não solicitarão nem receberão instruções de nenhum Governo, nem de entidade alheia à UNASUL, e se abstêm de atuar de forma incompatível com sua condição de funcionários internacionais responsáveis unicamente perante esta organização internacional.

O Secretário-Geral exerce a representação legal da Secretaria-Geral. Na seleção dos funcionários da Secretaria-Geral será garantida uma representação equitativa entre os Estados Membros, levando-se em conta, na medida do possível, critérios de gênero, de idiomas, étnicos e outros.

Artigo 11

Fontes Jurídicas

As fontes jurídicas da UNASUL são as seguintes:

1. O Tratado Constitutivo da UNASUL e os demais instrumentos adicionais;
2. Os Acordos que celebrem os Estados Membros da UNASUL com base nos instrumentos mencionados no parágrafo precedente;
3. As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
4. As Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, e
5. As Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 12

Aprovação da Normativa

Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas estando presentes ao menos três quartos (3/4) dos Estados Membros.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores acordadas sem a presença-Geral dirigidas aos Estados ausentes, que deverão pronunciar-se em um prazo máximo de trinta (30) dias corridos, a contar do recebimento do documento no idioma correspondente. No caso do Conselho de Delegadas e Delegados, esse prazo será de quinze (15) dias.

Os Grupos de Trabalho poderão realizar sessão e apresentar propostas sempre que o quorum das reuniões seja de metade mais um dos Estados Membros.

Os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos.

Artigo 13

Adoção de Políticas e Criação de Instituições, Organizações e Programas Um ou mais Estados Membros poderão submeter à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados propostas de adoção de políticas e de criação de instituições, organizações ou programas comuns para serem adotados por consenso, com base em critérios flexíveis e graduais de implementação, segundo os objetivos da UNASUL e o disposto nos Artigos 5 e 12 do presente Tratado.

No caso de programas, instituições ou organizações em que participem Estados Membros antes da entrada em vigor deste Tratado, poderão ser considerados como programas, instituições ou organizações da UNASUL de acordo com os procedimentos assinalados neste Artigo e em consonância com os objetivos deste Tratado.

As propostas serão apresentadas ao Conselho de Delegadas e Delegados. Uma vez aprovadas por consenso, serão remetidas ao Conselho de Ministras e

Ministros das Relações Exteriores e, subsequentemente, ao Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, para aprovação por consenso. Quando uma proposta não for objeto de consenso, a mesma só poderá ser novamente submetida ao Conselho de Delegadas e Delegados seis meses após sua última inclusão na agenda.

Aprovada uma proposta pela instância máxima da UNASUL, três ou mais Estados Membros poderão iniciar seu desenvolvimento, sempre e quando se assegurem tanto a possibilidade de incorporação de outros Estados Membros, quanto a informação periódica sobre seus avanços ao Conselho de Delegadas e Delegados.

Qualquer Estado Membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial àquela política. No caso das instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer dos Estados Membros poderá participar como observador ou eximir-se total ou parcialmente de participar por tempo definido ou indefinido.

A adoção de políticas e a criação de instituições, organizações e programas será regulamentada pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com base em proposta do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 14

Diálogo Político

A concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos.

Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.

Artigo 15

Relações com Terceiros

A UNASUL promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional e buscará consolidar mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados e outras entidades com personalidade jurídica internacional, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infra-estrutura, políticas sociais, educação e outras a serem definidas.

O Conselho de Delegadas e Delegados é o responsável por dar seguimento às atividades de implementação com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria-Geral. Com o propósito de assegurar adequada coordenação, o Conselho de Delegadas e Delegados deverá conhecer e considerar expressamente as posições que sustentará a UNASUL em seu relacionamento com terceiros.

Artigo 16

Financiamento

O Conselho de Delegadas e Delegados proporá ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração e aprovação, o Projeto de Orçamento ordinário anual de funcionamento da Secretaria-Geral.

O financiamento do orçamento ordinário de funcionamento da Secretaria-Geral será realizado com base em cotas diferenciadas dos Estados Membros

a serem determinadas por Resolução do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por proposta do Conselho de Delegadas e Delegados, levando em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade.

Artigo 17 Parlamento

A formação de um Parlamento Sul-americano com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, será matéria de um Protocolo Adicional ao presente Tratado.

Artigo 18 Participação Cidadã

Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL.

Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta.

Artigo 19 Estados Associados

Os demais Estados da América Latina e do Caribe que solicitem sua participação como Estados Associados da UNASUL poderão ser admitidos com a aprovação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Os direitos e obrigações dos Estados Associados serão objeto de regulamentação por parte do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

Artigo 20 Adesão de Novos Membros

A partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro (4) anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Os respectivos Protocolos de Adesão entrarão em vigor aos 30 dias da data em que se complete seu processo de ratificação por todos os Estados Membros e o Estado Aderente.

Artigo 21 Solução de Controvérsias

As controvérsias que puderem surgir entre Estados Partes a respeito da interpretação ou aplicação das disposições do presente Tratado Constitutivo serão resolvidas mediante negociações diretas.

Em caso de não se alcançar uma solução mediante a negociação direta, os referidos Estados Membros submeterão a controvérsia à consideração do

Conselho de Delegadas e Delegados, o qual, dentro de 60 dias de seu recebimento, formulará as recomendações pertinentes para sua solução.

No caso de não se alcançar uma solução, essa instância elevará a contro-
vêrsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para
consideração em sua próxima reunião.

Artigo 22

Imunidades e Privilégios

A UNASUL gozará, no território de cada um dos Estados Membros, dos
privilégios e imunidades necessários para a realização de seus propósitos.

Os representantes dos Estados Membros e os funcionários internacionais
da UNASUL igualmente gozarão dos privilégios e imunidades necessários para
desempenhar com independência suas funções relacionadas a este Tratado.

A UNASUL celebrará com a República do Equador o correspondente
Acordo de Sede, que estabelecerá os privilégios e imunidades específicos.

Artigo 23

Idiomas

Os idiomas oficiais da União de Nações Sul-americanas serão o português,
o castelhano, o inglês e o neerlandês.

Artigo 24

Duração e Denúncia

O presente Tratado Constitutivo terá duração indefinida. Poderá ser de-
nunciado por qualquer dos Estados Membros mediante notificação escrita ao
Depositário, que comunicará a denúncia aos demais Estados Membros.

A denúncia surtirá efeito uma vez transcorrido o prazo de seis (6) meses da
data em que a notificação tenha sido recebida pelo Depositário.

A notificação de denúncia não eximirá o Estado Membro da obrigação de
pagar as contribuições ordinárias que estiveram pendentes.

Artigo 25

Emendas

Qualquer Estado Membro poderá propor emendas ao presente Tratado
Constitutivo. As propostas de emenda serão comunicadas à Secretaria-Geral,
que as notificará aos Estados Membros para sua consideração pelos órgãos da
UNASUL.

As emendas aprovadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de
Governo seguirão o procedimento estabelecido no Artigo 26 para sua poste-
rior entrada em vigor.

Artigo 26

Entrada em Vigor

O presente Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas en-
trarà em vigor trinta dias após a data de recepção do nono (9.º) instrumento de
ratificação.

Os instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da
República do Equador, que comunicará a data de depósito aos demais Estados
Membros, assim como a data de entrada em vigor do presente Tratado Con-
stitutivo.

Para o Estado Membro que ratifique o Tratado Constitutivo após haver sido depositado o nono instrumento de ratificação, o mesmo entrará em vigor trinta dias após a data em que esse Estado Membro tenha depositado seu instrumento de ratificação.

Artigo 27

Registro

O presente Tratado Constitutivo e suas emendas serão registrados perante a Secretaria da Organização das Nações Unidas.

Artigo Transitório

As Partes acordam designar uma Comissão Especial, que será coordenada pelo Conselho de Delegadas e Delegados e será integrada por representantes dos Parlamentos Nacionais, Sub-regionais e Regionais com o objetivo de elaborar um Projeto de Protocolo Adicional que será considerado na IV Cúpula de Chefes e Chefes de Estado e de Governo. Essa Comissão se reunirá na cidade de Cochabamba. Esse Protocolo Adicional estabelecerá a composição, as atribuições e o funcionamento do Parlamento Sul-americano.

Feito em Brasília, República Federativa do Brasil, no dia 23 de maio de 2008, em originais nos idiomas português, castelhano, inglês e neerlandês, todos autênticos.

Abreviações

- ASEAN — Associação das Nações do Sudeste Asiático
- CAN — Comunidade Andina das Nações
- CASA — Comunidade Sul-Americana de Nações
- CIS — Comunidade dos Estados Independentes
- CSTO — Organização do Tratado de Segurança Coletiva da CIS
- UE — União Europeia
- MERCOSUL — Mercado Comum do Sul
- OTAN — Organização do Tratado do Atlântico Norte
- OEA — Organização dos Estados Americanos
- OSCE — Organização para Segurança e Cooperação na Europa
- OTCA — Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
- RATS — Estrutura Regional Anti-terrorista da OCS
- OCS — Organização pra Cooperação de Xangai
- ONU — Organização das Nações Unidas
- UNASUL — União das Nações Sul-Americanas

construindo confiança na américa latina¹

MONICA HERZ

NESTE CAPÍTULO, SUSTENTO QUE, QUANDO KEN BOOTH & Nicholas Wheeler (2008) explicaram a diferença entre o dilema de segurança e o paradoxo de segurança, esclarecendo uma interpretação errônea das condições de segurança e insegurança no sistema internacional, eles permitiram uma reinterpretação da especificidade da perspectiva latino-americana do papel da violência e do local de ameaça nas relações internacionais. Assim, contesto a opinião de que as relações internacionais na América Latina, bem como em outras regiões mundiais, sejam determinadas pela ontologia do sistema internacional, sugerindo que a gestão da incerteza através de instituições internacionais tenha criado um ambiente inadequado ao desenvolvimento de um paradoxo de segurança, a despeito da contínua existência de um dilema de segurança. Esta produção é o resultado de mecanismos reformistas que geram um significativo nível de confiança em relação ao uso da violência.

A expressão *dilema de segurança* foi cunhado por John Herz na década de 1950 e tornou-se um ícone nos estudos de segurança internacional.² O dilema é resultado da necessidade de se fazer escolhas, na falta de conhecimento sobre as motivações e intenções dos outros atores, bem como de suas capacidades, dada a ambiguidade inerente às armas. Isto é o que Booth & Wheeler chamam de dilema de interpretação. A presença de armas atrai a desconfiança, pois elas podem ser

percebidas tanto como ofensivas quanto defensivas. Por outro lado, os líderes devem decidir como reagir quando há incerteza sobre o planejamento alheio. Isto é o que os autores chamam de dilema de resposta.³

Quando a escolha tomada é uma reação produzida com base na lógica de dissuasão e não na lógica de garantia, pode surgir um paradoxo de segurança. Neste caso, uma espiral de hostilidade mútua pode ser gerada, quando, na realidade, nenhuma das partes planeja ação ofensiva. Os autores salientam que o paradoxo de segurança não é um resultado necessário do dilema de segurança, chamando atenção para o papel da agência humana. A ausência de autoridade política acima do papel do Estado soberano em matéria de política internacional gera incerteza e insegurança, mas esta não é a única questão a ser analisada. A clarificação da distinção entre o dilema de segurança e o paradoxo de segurança transfere o debate sobre a insegurança no sistema internacional para o domínio da política. As escolhas feitas pelos dirigentes políticos, as normas e as regras criadas no processo de interação política e o discurso e a agenda produzidos no contexto do debate político adquirem nova relevância para nosso entendimento do papel da violência na política internacional. Insegurança, tensão, corrida armamentícia e, em última análise, a guerra, resultam destes processos sociais e políticos em contextos históricos, e não das condições inerentes de anarquia. Instituições internacionais desempenham um papel crucial não só por administrarem o uso da violência ou por alterarem os cálculos de custo/benefício dos atores, mas também por alterarem sua identidade e cultura.

Quando os atores são sensíveis aos temores dos outros e a como podem provocar o medo, a possibilidade de construção de confiança é aberta. Booth & Wheeler definem sensibilidade ao dilema de segurança como “[. . .] a intenção de um agente e sua capacidade de perceber os motivos por trás da complexidade potencial das intenções militares dos outros, e de reagir a eles”.⁴ A combinação deste esforço e a disposição para assumir algum risco irão produzir confiança e cooperação, e diminuirão a insegurança no sistema.

Os autores enfrentam a dificuldade de avaliar ameaças com precisão e mencionam sete fatores que degradam sua exata avaliação: a cultura organizacional de agências de inteligência, a especificidade da cultura estratégica de cada país, o efeito da concorrência burocrática e da política interna sobre as decisões relativas a armamentos, fraudes

nos níveis estratégico e tático, dificuldades de recolhimento de informação sobre programas militares de outros Estados, e a politização da inteligência. Eles sublinham que “fatos materiais de armas nunca falam por si”,⁵ e também salientam a força do argumento para previsões em cenários pessimistas. Isso “envolve presumir que o que um outro Estado tem capacidade de fazer, ele vai fazer, e deve-se então tomar medidas de reparação contra essa possibilidade”.⁶ Neste trabalho, discutirei a relação entre os mecanismos de controle de armas e de avaliação de ameaça. Apresento o argumento de que mecanismos de controle de armas, em articulação com outras instituições, geram um ambiente no qual a probabilidade de uso da violência diminui significativamente, e, conseqüentemente, a possibilidade de se desenvolver um paradoxo de segurança é menor.

Devo começar por explicar a que me refiro quando menciono “a visão latino-americana”. Obviamente as visões da política internacional e do papel da violência na política internacional variam significativamente nos diferentes países da região e entre diferentes grupos sociais. Mesmo se pensarmos apenas nas elites governantes da região, as diferenças serão significativas. Alguns países aspiravam ou aspiram a ser líderes regionais ou hegemônias, alguns países tiveram ou têm ressentimentos em relação às fronteiras nacionais, e outros estão satisfeitos com o *statu quo*. O surgimento de três diferentes padrões de política externa na região, com relação aos Estados Unidos, tem sido uma característica dos últimos dez anos: uma postura confrontacional na Venezuela, Cuba e Equador; uma posição moderada no Brasil, Chile e Argentina; e o alinhamento com os EUA na Colômbia e no México. No entanto, um mínimo denominador comum pode ser detectado entre tais padrões. Esta realidade parcial será abordada no presente trabalho a nível multilateral. Entretanto, pesquisas complementares fazem-se necessárias para verificar as posições desenvolvidas em cada país, visto que os fatores mencionados anteriormente, que colocam dificuldades para a avaliação da ameaça em cada país, precisam ser investigados. Minha tese é de que os acordos, formais e informais, negociados multilateralmente, as instituições, normas e cultura internacionais presentes na região são um indicador confiável do que significa a visão latino-americana do papel da violência e da política internacional. Serão abordados os mecanismos de administração do uso da violência que

podem ser encontrados na região, ou seja, as normas, práticas e cultura internacional no domínio da segurança. Mais especificamente, serão investigados aqui os mecanismos de controle de armas, importantes para as relações internacionais na região. Outros mecanismos de resolução e gestão de conflitos são também pertinentes para esta discussão, mas serão tratados conforme o contexto no qual são desenvolvidos mecanismos de controle de armas.

Controle de armas da América Latina

Mecanismos de controle de armas podem ser categorizados como operacionais ou estruturais. Os primeiros concentram-se em fornecer garantias no que diz respeito às atividades militares e posturas de defesa, e os últimos referem-se aos acordos que visam a reduzir ou proibir a aquisição e emprego de determinados tipos de armamentos.⁷ Por outro lado, mecanismos de controle de armas podem ser regionais, internacionais, ou ainda envolver um menor número de atores. Eles não resolvem os conflitos entre todos os agentes, mas moldam o comportamento e as perspectivas dos agentes relevantes e têm contribuição direta sobre o uso da violência no sistema internacional.

Medidas de Construção de Segurança e Confiança (CSBMs)⁸ fazem parte do quadro operacional de controle de armas. Elas são desenvolvidas a fim de gerar confiança e previsibilidade e podem incluir medidas diplomáticas e culturais, bem como contatos militares. O intercâmbio de informações e os mecanismos de verificação relativos a atividades militares geram transparência, diminuindo a probabilidade de escalada de um conflito. Eles também podem, no longo prazo, contribuir para a mudança nas relações, a constituição de normas e a modificação de identidades. O termo foi utilizado pela primeira vez na década de 1950, mas tornou-se relevante na década de 1970, quando o Ato Final de Helsinque inaugurou uma série de medidas de construção de confiança e segurança nas relações Leste-Oeste.⁹ Vale notar, as CBMs eram parte integral do processo iniciado pela Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), mais tarde rebatizada Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Osce). Elas ajudaram a aliviar as tensões internas ao bloco nos anos 1970 e 1980 e entre 1989-91, assegurando uma transição suave para a realidade do período pós-Guerra

Fria. As experiências Leste-Oeste e europeia têm sido uma referência para o conjunto de rotinas armazenadas da diplomacia preventiva e da resolução de conflitos em outras partes do mundo. Como Zdzislaw Lachowski nota,

“tentativas de utilizá-las em outros contextos político-militares têm rendido resultados mistos. Na Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean) e na América Latina, CBMs militares têm sido acordadas no âmbito de pacotes mais amplos, ou etapas brandas de intensificação de confiança, e as autoridades políticas e militares têm se esforçado para testar sucessivamente tais medidas”¹⁰ (Lachowski, 2004, p. 187).

Mecanismos de controle de armas na América Latina desenvolveram-se lentamente até a década de 1990, mas o processo tem se acelerado desde o final da Guerra Fria, e os mecanismos postos em prática são comprovadamente sustentáveis. Eles sobrevivem bem em um ambiente em que a resolução pacífica dos conflitos internacionais tem sido o forte padrão regional. Mecanismos de resolução de conflitos têm estado vigentes no hemisfério ocidental e na América Latina, em particular desde o final do século XIX, com a OEA e grupos *ad hoc* tendo participado de esforços de mediação desde a Segunda Guerra Mundial. Vários documentos e reuniões importantes têm incorporado o tema (Atkins, 1995).¹¹ Nota-se que, às vezes, existe tensão entre a vontade de desenvolver mecanismos de controle de armas, a defesa da soberania do Estado, e as posições detidas pelos vários grupos e governos sobre a natureza discriminatória dos mecanismos internacionais.

Países latino-americanos e instituições regionais geralmente estão adaptados aos mecanismos internacionais existentes hoje. A cooperação regional, promovida por instituições internacionais que facilitam a implementação de normas internacionais, é bem aceita. Nos fóruns internacionais, países latino-americanos em geral têm sido os defensores do controle de armas e de iniciativas para o desarmamento, a exemplo da Conferência sobre Desarmamento, que compreendeu nove países latino-americanos.¹²

Ademais, a Convenção de Ottawa (Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas terrestres, e sobre sua Destruição), tem sido promovida no continente latino-ame-

ricano, e os países membros da OEA comprometeram-se a remover minas antipessoais presentes em territórios da América Central e da fronteira Peru/Equador. Em julho de 2005, o Chile iniciou a remoção de minas da sua fronteira com a Bolívia.¹³ Os países da região ratificaram o tratado, como pode ser visto no Anexo G. Sobre este assunto, cabe ressaltar, ainda, que a Junta Interamericana de Defesa atualmente conta com uma Divisão Humanitária para remoção de minas em sua sede, composta por funcionários provenientes dos países de todo o continente. A Junta tem estado envolvida em projetos de remoção de minas na América Central, Colômbia, Equador e Peru. Além disso, Guatemala, Honduras e Suriname já foram declarados países livres de minas.¹⁴

No que diz respeito a regimes de não proliferação, verifica-se forte engajamento, embora a necessidade de se avançar rumo ao desarmamento seja ainda um tema constante tanto no contexto nacional quanto multinacional. Existe um amplo consenso na região contra a presença de Armas de Destruição em Massa (*Weapons of Mass Destruction* — WMD). A adesão a tratados e a organizações de controle de armas é generalizada (ver anexos A-E). É praticamente universal a adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), à Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenagem e Utilização de Armas Químicas e sobre sua Destruição; e à Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e armazenamento de armas bacteriológicas (biológicas) e tóxicas e sobre sua destruição. Desde que o Regime de Controle sobre a Tecnologia de Mísseis (RCTM) foi anunciado em 1987, a Argentina e o Brasil, entre outros, têm reprimido suas aspirações militares relativas a mísseis. Em 1993, a Argentina aderiu ao RCTM, e o Brasil fez o mesmo em 1995. De fato, a redução dos programas de mísseis desses países, juntamente com Egito, África do Sul, Coreia do Sul e Taiwan, pode ser considerada a mais importante conquista para o regime de não proliferação. Ademais, os países latino-americanos também têm sido fortes defensores do Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares, ratificado por Argentina e Brasil em 1998. Nesse sentido, os Estados membros da OEA acolhem, por fim, um grande número de instalações de monitoramento, que constituem o Sistema Internacional de Monitoramento.¹⁵

Entretanto, não se deve esquecer que a natureza do TNP sempre gerou oposição por parte de certos setores das sociedades latino-americanas

— a percepção do caráter discriminatório do regime e a necessidade de se avançar no sentido do desarmamento são as questões levantadas por partidos nacionalistas, setores militares e pela comunidade científica. Em consonância com esta perspectiva, Brasil e México participam na Coalizão pela Nova Agenda.¹⁶ Além disso, protocolos adicionais aos acordos nacionais de salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), que se destinam a dar ao organismo poderes adicionais para detectar programas nucleares clandestinos em locais não declarados, não foram assinados por alguns dos atores regionais mais importantes, tais como Brasil e Argentina.¹⁷

Ainda assim, mecanismos regionais de controle de armas têm sido promovidos de forma consistente. Embora a ideia de controle de armamentos não esteja explicitamente presente na Carta da OEA, ela tem penetrado lentamente o ambiente de segurança interamericano desde o final dos anos 1960 e início dos anos 1970. Os países latino-americanos têm estado na vanguarda deste processo. A esse respeito, oito governos latino-americanos emitiram em 1974 a Declaração Ayacucho,¹⁸ afirmando o seu apoio à ideia de controle de armas.

Quanto a armas convencionais e CSBMs, o processo de paz na América Central foi um importante ponto de inflexão na história do controle de armas na região.¹⁹ Em janeiro de 1983, os ministros das Relações Exteriores da Colômbia, México, Panamá e Venezuela reuniram-se na ilha de Contadora, Panamá, para dar início àquele que constituiu o principal mecanismo multilateral destinado a buscar uma solução pacífica para o conflito na América Central. O “processo de Contadora” produziu o seu primeiro acordo tangível em setembro de 1983, quando os quatro membros do Grupo Contadora e os cinco governos da América Central emitiram uma “declaração de objetivos”, que identificava um total de vinte e um propósitos políticos, socioeconômicos e de segurança a serem negociados. Vários desses objetivos referiam-se ao controle e redução de armamentos, tropas e conselheiros militares estrangeiros presentes na sub-região. Mais tarde, em agosto de 1987, os presidentes centro-americanos concordaram em implementar um plano de paz e democratização regional, que ficou conhecido como Esquipulas II. Este estabeleceu amplos compromissos em relação a: 1) democratização, 2) fim das hostilidades internas, 3) anistia, 4) fim da ajuda a grupos insurgentes, 5) reconciliação nacional, e 6) negocia-

ções sobre segurança, verificação, controle e limitação de armas. O acordo foi edificado sobre o "Documento de objetivos" invocado anteriormente pelo Grupo de Contadora.

Após a realização de muitos dos compromissos políticos do Esquipulas, os cinco países da América Central (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Guatemala) reafirmaram seu desejo de dar início a negociações nas áreas de segurança, verificação, controle e redução de armas. Em sua primeira reunião, realizada em San José, Costa Rica, em 31 de julho de 1990, os países concordaram em levar adiante um processo regular para realizar os seguintes objetivos declarados: garantir que as forças armadas sejam defensivas e não ofensivas em sua natureza; manter um balanço razoável ou equilíbrio proporcional e compreensivo de armas, equipamentos e tropas, de modo que eles não constituam ameaça para os países vizinhos; e definir um novo modelo de relações de segurança, baseado na cooperação, comunicação e prevenção.

Os cinco países também concordaram com a criação de um órgão onde pudessem realizar encontros periódicos, a *Central American Security Commission* (Casc), a fim de negociar um tratado apropriado para o controle de armas. Assim, o *Framework Treaty on Democratic Security in Central America* foi assinado no dia 15 de dezembro de 1995, em San Pedro Sula, Honduras, pelos presidentes da Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Panamá. O tratado busca reforçar a democracia na região; proteger os direitos humanos; dar início à eliminação do tráfico de armas e de narcóticos; promover o desenvolvimento sustentável e encorajar um arranjo regional para o controle de armas, o qual promova a transparência dos países envolvidos, bem como o aumento da confiança e da paz entre eles.

O aumento do uso de CSBMs no cenário de conflitos sul-americanos, além da incorporação de mecanismos para o controle de armas ao processo de negociação e, por fim, do envolvimento de várias nações sul-americanas nos esforços de Contadora e Esquipulas, produziram um "efeito contagioso" sob o qual os conceitos e técnicas de CSBMs foram transferidos dos cenários de conflito da América Central para a América do Sul, como veremos a seguir.

A América Latina produziu, em 1967, o primeiro acordo regional que proibiu o uso de armas nucleares em áreas habitadas do globo, o

Acordo de Tlatelolco,²⁰ assinado por todos os países da região. O tratado, que pode ser visto como expressão da criatividade e independência regionais, tornou-se um modelo para o estabelecimento de outras zonas livres de armas nucleares em várias regiões do mundo, como no Pacífico Sul (Tratado de Rarotonga, 1986), no Sudeste da Ásia (Tratado de Bangkok, 1995), e na África (Tratado de Pelindaba, 1996).²¹ O Tratado proíbe testes, uso, fabricação, produção, aquisição, recepção, estoque, instalação e qualquer outra forma de posse de armas nucleares, estabelecendo, ainda, garantias negativas. Nesse sentido, o Protocolo Adicional II proíbe Estados detentores de armas nucleares de atacarem qualquer país parte do tratado. Além disso, o tratado estabelece, em seu 13.º artigo, que os Estados devem negociar acordos bilaterais ou multilaterais com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a aplicação das salvaguardas da agência às suas atividades nucleares. Ademais, o Acordo de Tlatelolco criou a Agência para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Opanal). Em 1992, a Opanal aprovou emendas aos artigos 14, 15, 16, 19 e 20, com o intuito de modificar os procedimentos de inspeção do tratado. Por fim, existe ainda uma outra organização que lida com questões relacionadas à não proliferação nuclear: a Agência Brasileiro-Argentina para Contabilização e Controle de Material Nuclear (Abaac).

No entanto, outras tentativas de expandir iniciativas com o intuito de desenvolver mecanismos visando o controle de armas convencionais não foram tão bem-sucedidas, como Mark Bromley & Catalina Perdomo já haviam notado (2005).²² Em resposta a um convite do governo mexicano, vinte e uma nações da América Latina e do Caribe participaram de encontros não oficiais em Tlatelolco, México, entre 21 e 24 de agosto de 1978, a fim de estabelecer limitações a armas convencionais na região. Dessa forma, o governo mexicano tentou expandir a ideia do Tratado de Tlatelolco ao campo dos armamentos convencionais, mas não foi bem-sucedido.

O movimento em direção à formação de um regime nuclear na América Latina, por sua vez, obteve maior espaço novamente durante o período de grande otimismo que se seguiu à ordem nuclear pós-Guerra Fria, inaugurada em Reykjavik, em 1986. No entanto, embora mais tarde, esses anos dourados de rejeição nuclear se mostraram um “falso despertar”, a situação na América Latina não se alterou.²³

Neste contexto, em 1991, o governo peruano encetou uma iniciativa compreensiva para a América Latina, procurando a adoção gradual de uma zona livre de armas de destruição em massa e a proibição de seu uso, bem como a implementação de uma série de medidas para a construção de confiança e segurança (CSBMs).²⁴ No dia 4 de dezembro do mesmo ano, a Declaração de Renúncia às Armas de Destruição em Massa de Cartagena foi emitida, apoiando a proibição de armas de destruição em massa na América Latina e no Caribe, e compelindo os países andinos (Bolívia, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela) a renunciarem à posse, produção, desenvolvimento, uso, testes e transferências desse tipo de armamentos. Em 1991, dois anos antes da assinatura da Convenção sobre Armas Químicas, o Brasil juntou-se à Argentina e ao Chile na Declaração de Mendonça, pela qual os países defenderam a não produção, compra, estoque, uso ou transferência de armas químicas ou biológicas. As partes também concordaram com o estabelecimento de mecanismos de inspeção apropriados às exigências de cada país. Mais tarde, outras quatro nações sul-americanas (Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai) assinariam a declaração. Além disso, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) declarou seu território geográfico, bem como a Bolívia e o Chile, livres de armas de destruição em massa e uma “zona de paz”, em julho de 1998 (a Declaração do Mercosul como uma Zona de Paz foi emitida no Ushuaia, Argentina). Por fim, nos dias 26 e 27 de julho de 2002, presidentes da América do Sul reuniram-se em Guayaquil, Equador, e declararam a América do Sul uma Zona de Paz e Cooperação.

A integração entre mecanismos globais e regionais para a contenção das armas de destruição em massa é bem estabelecida na América Latina. Desse modo, a proliferação de regimes adeptos de armas de destruição em massa é tratada como um tema de interesse global, sendo apoiada pelos países da região. Nesse sentido, o Artigo 21 do Tratado de Tlatelolco estabeleceu que a Conferência Geral da Opanal deveria informar o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral e o Conselho da OEA, quando algum dos Estados partidários do tratado o violasse, ameaçando, assim, a paz e segurança da região. Outros exemplos são duas resoluções aprovadas no âmbito da OEA em 1999: a primeira, referente ao Apoio Interamericano à Convenção para a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estoque e Uso de Armas Químicas e para

a sua Destruição, AG/RES. 1624 (XXIX-O/99); e a segunda, relativa à consolidação do Regime Estabelecido no Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco), AG/RES. 1622 (XXIX-O/99).

Sobre as Armas Leves e de Pequeno Porte (SALW),²⁵ os dois acordos mais relevantes para seu controle são a Convenção Interamericana contra a Fabricação Ilícita e o Tráfico de Armas de Fogo, Munição, Explosivos e outros Materiais Relacionados (Cifta).²⁶ assinado em 1997, e a Convenção pela Transparência Interamericana na Aquisição de Armas Convencionais, aprovada pela Assembleia Geral em 1999 e em vigor desde 2002. O hemisfério ocidental foi a primeira região do globo a desenvolver um tratado de força legal (*legally binding*) contra o tráfico ilegal de armas de fogo no âmbito da OEA, mediante a adoção da Cifta. Foi também a primeira região a desenvolver um sistema de procedimentos para a implementação de um tratado dessa natureza, com a adoção do Regulamento Modelo para o Controle do Movimento Internacional de Armas de Fogo, Suas Partes, Componentes e Munições em 1998, sob a coordenação da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad).

Além disso, a sub-região do Mercosul foi a primeira a desenvolver um mecanismo próprio para o controle de armas de fogo, através da Declaração dos Presidentes do Cone-Sul sobre o Combate à Produção e ao Tráfico Ilegais de Armas de Fogo, Munição e Materiais Correlatos, assinada em abril de 2008. A declaração toma por base o Plano de Cooperação e Assistência Recíproca para Segurança Regional, que trata de diferentes aspectos do crime organizado, incluídos os relacionados ao tráfico de armas. Inspirados pela Declaração, os ministros do Interior decidiram desenvolver um mecanismo conjunto para o registro de armas de fogo, munição, explosivos e outros materiais relacionados, no âmbito do Sistema de Informação de Segurança do Mercosul.

Durante os anos 1990, o desenvolvimento de CSBMs foi uma característica do contexto de segurança latino-americano. Os acordos realizados incluem medidas para limitar mal-entendidos causados pela aquisição de armas e manobras militares, para fortalecer o controle dos fluxos de armas pequenas e leves e os contatos militares, para aumentar a transparência nas políticas de defesa, e, finalmente, para estimular operações conjuntas e o debate constante sobre conflitos emergentes.²⁷

A maior parte da atividade nesta esfera vem ocorrendo sobre a base hemisférica. O primeiro Encontro das Américas, realizado em Miami em 1994, endossou o papel dos CSBMs como mecanismos que favorecem a democracia e o desenvolvimento. Desde então, a OEA vem organizando e patrocinando conferências sobre medidas para a construção de confiança e segurança, designadas a fim de reforçar relações militares, lidar com rivalidades e tensões históricas, e criar um ambiente que permita aos governos da região a modernização das suas forças de defesa, sem desencadear suspeita em seus vizinhos ou conduzir a uma corrida armamentista. A transparência na esfera de gastos com defesa tem sido promovida pelo Comitê de Segurança Hemisférica da OEA, tendo-se estabelecido com esse intuito um grupo de trabalho sobre a transparência na aquisição de armas convencionais. Além disso, a Junta Interamericana de Defesa (JID) prepara anualmente um inventário de natureza militar relativo a medidas de construção de confiança e segurança na região, com base em informações fornecidas pelos Estados membros. Os encontros de especialistas em CSBMs e dos ministros de Defesa dos países americanos (Williamsburg, 1995; Bariloche, 1996; Cartagena, 1998; Manaus, 2000; Santiago, 2002; Quito 2004; Managua 2006) são os fóruns de discussão mais importantes sobre o tema.

Em 1994, foi realizado em Buenos Aires um encontro de especialistas governamentais em medidas de confiança e outros temas relacionados à segurança. Isso inspirou a realização de outras duas conferências sobre o tema, sediadas no Chile, em 1995, e em El Salvador, em 1998. Disso resultam duas declarações. A primeira delas, a Declaração de Santiago,²⁸ solicitou aos membros da OEA que aceitassem os acordos referentes à pré-notificação de exercícios militares, que aderissem ao Registro de Armas Convencionais da ONU, que trocassem informações relacionadas com políticas nacionais de defesa, e que permitissem a participação de observadores estrangeiros em exercícios militares. A segunda, a Declaração de San Salvador,³⁰ expandiu esta agenda, tratando de contatos políticos, de cooperação fronteiriça, de troca de informações sobre as forças armadas nacionais, da criação de procedimentos contábeis para gastos militares e da institucionalização de discussões sobre cooperação securitária nos encontros anuais de especialistas. Uma das medidas de confiança propostas pela Conferência de San Salvador, em 1998, foi o estabelecimento de uma metodologia comum

para mensurar os gastos em defesa, o que facilitaria a comparação de gastos militares na América Latina. Assim, os governos de Argentina e Chile submeteram um pedido formal à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). Finalmente, após a publicação do Livro Branco de Defesa argentino em 1999, que continha a primeira contabilidade pública de seus gastos militares, a Cepal iniciou a coleta e análise de dados. Como resultado, a metodologia padronizada da Cepal para a mensuração de gastos em defesa está atualmente disponível para todas as nações do hemisfério, constituindo uma medida de confiança que contribui para o desarmamento e abre a possibilidade da diminuição dos gastos militares uma vez que a transparência pode gerar maior confiança entre as partes.

Dando continuidade ao processo de construção de confiança, na Conferência de Miami de 2003, onde civis e militares de trinta e um Estados estavam presentes, foram emitidos dois documentos oficiais finais,³⁰ que propiciam um mapa prático para a resolução de tensões fronteiriças entre Estados, para a diminuição de pressões geradas pelos gastos em armas, para a promoção de normas democráticas e, finalmente, para a criação de um clima de confiança, transparência e cooperação.³¹

As diretrizes das medidas de confiança forneceram normas e incentivos para uma ampla gama de atividades envolvendo países latino-americanos e, mais especificamente, suas forças armadas. Argentina, Brasil, Canadá, Chile, El Salvador, Guatemala, Peru, Estados Unidos e Uruguai apresentaram Livros Brancos de Defesa, disponibilizados no sítio virtual da OEA,³² e a experiência dos países latino-americanos no Haiti também pode ser vista como uma experiência de construção da confiança. Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Bolívia, Equador, Peru, Paraguai e Guatemala fazem parte da Minustah (*United Nations Stabilization Force in Haiti*), operação de paz criada em 2004 por uma resolução do Conselho de Segurança da ONU. Dentre as medidas de confiança reportadas e catalogadas pela OEA, enfatizo as operações de cooperação militares que aconteceram entre 2005 e 2008, como explicitado no Anexo H, e que envolveram praticamente todos os países do nosso hemisfério.

Francisco Rojas Aravenas menciona a decisão mais recente em se tratando desse assunto: a Assembleia Geral da OEA, realizada no dia 3 de junho de 2008, decidiu garantir ao Conselho Permanente o poder de convocar o quarto encontro do Fórum sobre CSBMs no final do ano de

2009; além disso, a VIII Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, que aconteceu no Canadá em 2008, teve os CSBMs como uma das questões centrais da sua agenda.³³ Além da iniciativa para a criação de um Conselho de Segurança Sul-Americano, também se planejou aumentar as CSBMs. O número de Estados da região que submetem informações regularmente sobre suas práticas em relação às CSBMs precisa ser aumentado, mas já foi realizado progresso significativo nos últimos dez anos. Em dezembro de 2007, a Junta Interamericana de Defesa atualizou o inventário de CSBMs aplicadas nas Américas e em outras regiões do mundo em 2006. A atualização dos inventários representa apenas parte das medidas de confiança aplicadas no hemisfério, uma vez que suas tabelas contêm dados sobre medidas aplicadas por não mais do que treze países, o que corresponde a 48,14% dos Estados membros da JID, e 38,23% dos Estados membros da OEA. Em adição a esses treze países, os outros catorze Estados restantes da JID estão diretamente envolvidos com a aplicação de CSBMs e, de acordo com a Junta, todos os Estados membros aplicam CSBMs. Ao longo dos últimos oito anos, 61% dos Estados membros da OEA, isto é, vinte e um Estados, submeteram em algum momento relatórios sobre a aplicação de CSBMs. É relevante perceber que, em comparação com 2005, houve aumento de 62,50% no número de Estados relatores.³⁴

Os arranjos bilaterais complementam essa tendência. Duas díades — Argentina e Brasil e Argentina e Chile — que representaram no passado a lógica da confrontação na região têm agora mudado para mecanismos cooperativos de segurança, tendo as CSBMs se tornado uma característica relevante das relações entre estes Estados. A criação da brigada argentino-chilena Cruz del Sur é um forte exemplo dessa tendência. Operações conjuntas e treinamentos entre as forças armadas dos dois países, além de procedimentos para a troca de informações e reuniões periódicas dos altos agentes, são parte da realidade das relações bilaterais e, particularmente, da diplomacia militar.

O Contexto de Segurança na América Latina

Embora disputas territoriais tenham sido abundantes,³⁵ houve poucos conflitos violentos entre Estados nas Américas desde o final do século XIX.³⁶ As quatro maiores guerras interamericanas ocorreram entre a

metade do século XIX e os anos 1930: a Guerra Mexicano-Americana de 1846; a Guerra da Tríplice Aliança entre 1864 e 1870 (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai); a Guerra do Pacífico entre 1870 e 1883 (Chile e Bolívia); e a Guerra do Chaco em 1932 (Paraguai e Bolívia). Durante a segunda metade do século XX e, particularmente, após meados dos anos 1980, a região tem se caracterizado pelo baixo número de casos de guerras entre Estados. Em 1969, teve início uma guerra sobre questões territoriais e de migração entre El Salvador e Honduras; em 1982 entre Argentina e Reino Unido, pelas ilhas Malvinas/Falkland; e em 1998 Peru e Equador finalmente resolveram suas disputas de fronteira depois de um conflito que deixou aproximadamente mil combatentes mortos cerca de três anos antes.³⁷ Os EUA, por outro lado, estiveram envolvidos em vários conflitos armados e intervenções militares,³⁸ particularmente na América Central.

Durante os últimos vinte anos, as relações entre os Estados da América Latina têm sido tranquilas. As relações entre Brasil e Argentina e entre Argentina e Chile melhoraram significativamente após a metade dos anos 1980,³⁹ e em 1999 Chile e Peru resolveram suas disputas fronteiriças. A transição para regimes democráticos, a reaproximação no campo nuclear e o desenvolvimento das CSBMs em fóruns bilaterais, os projetos de integração regional nos âmbitos do Cone Sul, América Central ou América do Sul, o aumento da interdependência econômica, a melhor infraestrutura de integração e, por fim, a resolução das disputas sobre fronteiras, criaram um ambiente onde o uso da violência nas relações entre Estados não é esperado. Além disso, os EUA diminuíram as intervenções militares durante o mesmo período.

Como pode ser visto nos dados no Anexo I, a maioria dos países da região gasta um percentual muito pequeno de seu PIB com armas. Colômbia e Chile, no entanto, apresentam-se como exceções. A Colômbia está em guerra e a forte posição do estabelecimento militar no Chile explica a sua situação especial. No tocante à América Latina, o Brasil é o único país que figura entre os quinze maiores compradores de armas, de acordo com o *Stockholm International Peace Research Institute (Sipri)*, sendo responsável por 1% dos gastos mundiais.⁴¹ América do Sul e Central se destacam como as regiões que menos gastam em termos absolutos quando comparadas com as outras regiões a parte da África, como mostrado nos dados fornecidos pelo Sipri para 2007:

África	6,8
Leste Asiático	152,0
Europa	319,0
Oriente Médio	79,0
América do Norte	562,0
América do Sul e Central	6,0

No entanto, deve-se lembrar que disputas fronteiriças foram origem de conflitos no passado e ainda se fazem presentes no continente. Os mais graves conflitos de curta duração caracterizaram-se principalmente por questões territoriais ou fronteiriças: a quase guerra entre Argentina e Chile em 1978; e as relações tensas entre Chile, de um lado, e Bolívia e Peru, de outro, no final dos anos 1970. As disputas territoriais no hemisfério no presente são: Peru-Chile-Bolívia (e Chile e Bolívia não mantêm relações diplomáticas); Nicarágua e Costa Rica; Nicarágua e Colômbia; Colômbia e Venezuela; Venezuela e Guiana; Guatemala e Belize; e Guiana e Suriname.⁴² Em 2006, a Argentina foi à Corte Internacional de Justiça (CIJ), por razões ambientais, reclamar a instalação de fábricas de celulose no Uruguai nas proximidades do rio Uruguai. Já a fronteira entre Colômbia e Equador é local de tensão desde que operações ilegais envolvendo narcóticos na Colômbia penetraram o Equador, e milhares de colombianos cruzaram a fronteira para escapar da violência em seu país.⁴³ As ilhas Malvinas/Falkland também são território em disputa, apesar de a situação envolver um país não pertencente a região: Grã-Bretanha.⁴⁴

Além disso, o conflito com a guerrilha se faz presente desde o fim dos anos 1950, e a guerra na Colômbia é o exemplo mais vívido dessa realidade. Guerras intraestatais (como definido pelo Projeto *Correlates of War*) ocorreram em doze países desde os anos 1950.⁴⁵

Atualmente o tráfico de drogas e as atividades criminosas transnacionais, em geral, têm tornado mais aguda a ameaça para os Estados e indivíduos, e os problemas sociais e econômicos que caracterizam a região podem dar origem aos conflitos internacionais envolvendo as questões de recursos e processos de migração. A situação político-social doméstica em muitos países da América Latina pode gerar conflitos internos. As fragilidades dos mecanismos domésticos para a resolução de conflitos e o aparato estatal em geral têm gerado crises políticas ao

longo da história das Américas. A exemplo disso, Equador, Haiti, Venezuela e Bolívia são países onde crises institucionais ou de violência são esperadas no médio prazo. Enquanto conflitos armados tradicionais não são característicos na região, a violência armada manifesta-se no crime organizado, crimes urbanos, gangues de jovens, e em disputas pela propriedade de terras. De acordo com a Declaração de Manágua,⁴⁶ terrorismo, tráfico de drogas, tráfico humano, crime organizado, lavagem de dinheiro, corrupção e proliferação de armas pequenas e armamentos leves, incluindo o sistema portátil de defesa aérea, ameaçam a segurança regional. Estes problemas transnacionais e domésticos poderiam gerar tensões e conflitos entre os Estados.

Em relação à aquisição de armas e à corrida armamentista que podem surgir como resultados deste processo, nos anos 1980, verificou-se declínio nas aquisições, amplamente identificado como resultado da desaceleração econômica. No início dos anos 1990, os gastos militares para a América Latina como um todo representavam somente 1,5% do produto nacional bruto combinado — a menor proporção entre todas as regiões do mundo. O número de soldados por mil habitantes caiu de 4,5 durante a primeira metade dos anos 1980 para 3,5 durante a primeira metade dos anos 1990.⁴⁸ Essa tendência está mudando lentamente, dada a nova situação econômica na região, e é perceptível a compreensão que as forças armadas da maioria dos países necessitam de modernização urgente, e também precisam garantir o acesso a novos fornecedores, como a Rússia. Assim, vários países iniciaram seus processos de modernização e/ou reorganização militar. O exército argentino, por exemplo, publicou um Plano para 2025, no qual inclui um plano de ação para recuperar a capacidade do país. O Brasil já deu início ao seu processo de aquisição, mas ainda não está muito claro se os fundos necessários para levá-lo adiante estarão disponíveis no futuro.⁴⁸ A Venezuela também está engajada em um processo de aquisição de armas, e foi capaz de aumentar seu orçamento de defesa, graças às vantagens advindas dos altos preços do petróleo. As novas aquisições venezuelanas provenientes da Rússia, em particular, têm criado um debate significativo na América Latina e nos Estados Unidos.⁴⁹ A Colômbia, por sua vez, aumentou seu orçamento de defesa em 11% em 2007, e o governo propôs um plano para gastar em torno de US\$ 26 bilhões em desenvolvimento da capacidade militar do país. Além disso, no Chile, o preço do cobre tem permitido

vários programas de aquisições de armas. Por fim, o governo peruano declarou que o programa de modernização se faz necessário.

Conclusão

A breve descrição do ambiente de segurança na América Latina oferecida até aqui permite concluir que a existência de disputas de fronteira, a presença de problemas de segurança internos e transnacionais que poderiam gerar conflitos entre Estados, e as disputas por prestígio, poder e influência entre Estados estão presentes no mesmo cenário em que ocorre o avanço do processo de desenvolvimento da capacidade militar dos países latino-americanos. Além disso, hoje a região está dividida diante das perspectivas de organizações políticas domésticas e a inserção internacional. Isso pode assentar as condições para a emergência de um paradoxo de segurança. Meu argumento é que as condições para o desenvolvimento de um paradoxo de segurança não estão amplamente presentes, pois a cultura da confiança tem se desenvolvido aqui, que promove a resolução pacífica das disputas.

Confiança, como Booth & Wheeler nos lembram, desenvolve-se sob condições de incerteza e “nunca escapará inteiramente disso”. Não obstante, a “confiança com previsibilidade”⁵⁰ deriva de um certo nível de confiança que pode se desenvolver entre Estados ou outras formas de organizações políticas coletivas. Nesse caso, a tradição de resoluções pacíficas das disputas e dos conflitos, os atuais tratados de controle de armas e as redes de CSBMs têm dado origem a um grau significativo de confiança de que as forças militares não serão usadas. Assim, é possível apresentar o argumento de que o paradoxo da segurança não se desenvolverá na região.

A lógica da garantia está enraizada nas instituições regionais e internacionais presentes na região. Será necessário investigar a interação entre os Estados, particularmente nos casos onde algum tipo de disputa está presente, a fim de avaliar como os atores regionais lidam com o dilema da segurança criado pela situação descrita acima. No entanto, se considerarmos o nível multilateral de interação, especialmente no setor do controle de armas, poderemos entender que a visão da América Latina para o uso da violência nas relações internacionais não é tendente à criação de um paradoxo de segurança. A inquietação

com o equilíbrio militar regional não desapareceu, e a compra e o emprego das armas são assistidos com preocupação pelas elites políticas nos outros países, particularmente no caso das díades envolvidas em disputas de fronteira e onde o conflito doméstico pode ser internacionalizado. A incerteza está presente. Porém, os mecanismos de controle de armas descritos anteriormente são tanto uma expressão do ponto de vista do uso da violência, limitada pelas escolhas políticas, quanto os mecanismos que permitem relações baseadas num certo nível e tipo de confiança. Meu argumento é que este nível de confiança fechará as portas para o desenvolvimento de paradoxos de segurança regionais ou bilaterais.

Notas

1 Este trabalho foi escrito com a assistência de Mariana Abi-Saab, e traduzido por Felipe Machado, Lucas Cé Sangalli e Paula Lazzari.

2 Herz, 1950.

3 Booth & Wheeler, 2008, p. 4.

4 Ibidem, p. 6.

5 Ibidem, p. 61.

6 Ibidem, p. 9.

7 Bertram, 1978.

8 Do original em inglês, *Confidence and Security Building Measures*. Também utilizaremos a sigla CBMs, correspondente a *Confidence Building Measures*.

9 Maiese, 2003.

10 Lachowski, 2004, p. 187. Do original em inglês: "Various attempts to utilize them in other politico-military contexts have yielded mixed results. In the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) region and Latin America, military CBMs have been agreed within packages of broader, loose confidence-enhancing steps, and the political and military authorities have endeavored to test more and more of them".

11 Atkins, 1995.

12 São eles: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Peru e Venezuela. Para mais informações, ver: The United Nations Office at Geneva. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/2D415EE45C5FAE07C12571800055232B?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/2D415EE45C5FAE07C12571800055232B?OpenDocument)>; último acesso: 1.º3-2209

13 Até 2012, o Chile deve destruir as 118,377 minas terrestres antipessoais declaradas ao longo de suas fronteiras. Mais informações em: The International Institute for Strategic Studies, 2005. *The Military Balance 2005-2006*, Londres: Routledge.

14 Land Mine Monitor. Disponível em: <<http://www.icbl.org/lm/>>; último acesso: 10-1-2009).

15 Mapa da CTBTO. Disponível em: <<http://www.ctbto.org/map/#ims>>; último acesso: 26-1-2009.

16 A "New Agenda Coalition" foi criada em 1998 como reação à falta de progresso nos esforços de desarmamento nuclear, após a extensão indefinida do Tratado de Não Proliferação Nuclear, e após os testes nucleares conduzidos por Índia e Paquistão.

17 Cf. Strengthened Safeguards System: Status of Additional Protocols. International Atomic Energy Agency. Disponível em: < http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html > último acesso: 1.º-3-2009).

18 Argentina, Chile, Bolívia, Equador, Colômbia, Panamá, Peru e Venezuela.

19 Para mais informações sobre o processo de paz na América Central, ver: Childe, Jack. *The Central American Peace Process, 1983-1991: Sheathing Swords, Building Confidence*. Lynne Rienner, 1992; Arnson, Cynthia J., ed. *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 1999.

20 O Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe, também conhecido como o Tratado de Tlatelolco, está em vigor desde abril de 1969, quando onze estados já o haviam ratificado.

21 Para maiores informações, ver: Rauf, Tariq. *Nuclear-Weapon-Free Zones: Questions and Answers*, International Organizations and Nonproliferation Program, James Martin Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 1997.

22 Mark Bromley & Catalina Perdomo, CBMs in Latin America and the effect of arms acquisitions by Venezuela, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Working Paper*, n.º 41, 2005.

23 A expressão *false dawn* é utilizado por William Walker na sua discussão da ordem nuclear. Ver: Walker, William, Nuclear Order and Disorder. *International Affairs*, vol. 76, n.º 4 (2000), pp. 703-24.

24 *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes*, James Martin Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 2000, p. 87.

25 Do original "Small arms and light weapons".

26 Do original "Inter-American Convention Against Illicit Manufacturing & Trafficking of Firearms".

27 Para mais informações, ver Bromley, Mark & Perdomo, Catalina. *CBMs in Latin America and the effect of arms acquisitions by Venezuela*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *Working Paper*, n.º 41, 2005; Mares, David. Confidence-and Security-Building Measures: Relevance and Efficiency. In: Gordon Mace, Jean-Philippe Thérien, Paul Haslam (eds.), *Governing the Americas*, Boulder CO: Lynne Rienner, 2007. Para consultar a lista de CSBMs patrocinados pela OEA, ver: <<http://www.oas.org/csh/english/csbmlist.asp>>; último acesso: 1.º-11-2009).

28 OEA/Ser.K/XXIX.2 COSEGRE/doc. 18/95 rev. 3 November 8-10, 1995, Santiago, Chile.

29 OEA/Ser.K/XXIX.2 COSEGRE.II/doc. 7/98 rev. 3, February 25-27, 1998 San Salvador, El Salvador.

30 São eles: o *Consensus of Miami — Declaration by the Experts on CSBMs: Recommendations to the Summit-mandated Special Conference on Security*; e o "Miami Group of Experts Illustrative List of CSBMs or Countries to Consider Adopting on a Bilateral, Sub-Regional, or Regional Level.

31 Permanent Council of the Organization of American States, Committee on Hemispheric Security OEA/Ser.G CP/CSH-528/02 rev. 4 corr. 1 31 January 2003.

- 32 De acordo com o Sítio da OEA, disponível em: <<http://www.oas.org/csh/english/docwhitepapers.asp>>; último acesso: 12-7-2008.
- 33 Aravenas, F. R., 2008.
- 34 De acordo com o Inventory on Confidence and Security Measures, OAS CP/CSH-275/00, disponível em: <<http://www.oas.org/csh/docs/cp06820e.pdf>>.
- 35 Pellicer, 1998.
- 36 Domínguez, 2004.
- 37 Herz & Nogueira, 2002.
- 38 Entre meados do século XIX e 1989, os EUA invadiram Cuba, República Dominicana, El Salvador, Granada, Haiti, México, Nicarágua, Honduras, Panamá e Porto Rico.
- 39 Brasil e Argentina resolveram suas disputas sobre direito das águas e competição nuclear. Chile e Argentina assinaram em 1984 o Tratado de Paz e Amizade que pôs fim ao conflito do estreito de Beagle.
- 40 Stockholm International Peace Reserch Institute, *SIPRI 2007 Yearbook Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm, 2007, <www.sipri.org>.
- 41 Apud.
- 42 CIA The World Fact Book <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2070.html>>; acesso em 1.º-12-2009.
- 43 Tropas colombianas em perseguição a guerrilheiros das FARC e “areal eradication” aumentaram a tensão entre os dois países. De acordo com o Alto Comissariado para Refugiados da ONU, 250.000 colombianos são refugiados no Equador como resultado da guerra.
- 44 Argentina, que clama as ilhas na sua constituição e brevemente as ocupou em 1982 antes de perder a guerra contra a Grã-Bretanha, concordou em 1995 em não mais tentar se estabelecer na ilha pela força.
- 45 Colômbia, Bolívia, Cuba, Nicarágua, Peru, el Salvador, Guatemala, República Dominicana, Argentina, Chile e Haiti Correlate of War <<http://www.correlatesofwar.org/>>; acesso em 11-2-2008.
- 46 *Declaração de Manágua*, 17.ª Conferência dos Ministros da Defesa das Américas, outubro de 2006.
- 47 Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Transfers 1991-1992*. Washington, 1994; Domínguez, 1999.
- 48 Ver Instituto Internacional para Estudos Estratégicos. *The Military Balance*, 2008, pp. 56-7.
- 49 As aquisições da Rússia incluem uma frota de helicópteros Mi-17 e Mi-26, 100.000 rifles Kalashnikov, 24 Sukhoi Su-30MKV caças multifuncionais e mais de 50 Mi-17Vtransport e Mi-35M helicópteros de suporte com artilharia. Durante o ano de 2007, dois novos acordos foram assinados com a Rússia: cinco submarinos *kiloclass diesel-eletrônicos* e torpedos. Brasil, França e Espanha tiveram de cancelar acordos com a Venezuela por causa de pressões dos EUA. *Military Balance*, 2008, p. 60.
- 50 Booth & Wheeler, 2008, p. 230. Os autores contrastam “confiança com previsibilidade” e “confiança com vínculo”, o que deriva de vínculos interpessoais (p. 229).

Anexo A. Dados sobre a participação de países latino-americanos em grupos e organizações ligados ao regime de Armas de Destruição em Massa

Países	Organização para a Proibição de Armas Químicas (Opaq)*	Grupo dos Fornecedores Nucleares (GFN)	Regime de Controle sobre Tecnologia de Mísseis	Grupo Austrália
Argentina	◆	◆	◆	◆
Brasil	◆	◆	◆	
Chile	◆			
Colômbia	◆			
Costa Rica	◆			
Cuba	◆			
Equador	◆			
El Salvador	◆			
Grauada	◆			
Guatemala	◆			
Guiana	◆			
Haiti	◆			
Honduras	◆			
México	◆			
Nicarágua	◆			
Panamá	◆			
Paraguai	◆			
República Dominicana	◆			
Suriname	◆			
Uruguai	◆			
Venezuela	◆			

Fontes: Nuclear Suppliers Group. Disponível em <www.nuclearsuppliersgroup.org/>, Missile Technology Control Regime. Disponível em <www.mtcr.info/english/index.html>, Austrália Group. Disponível em <www.australiagroup.net>, acesso em 11-1-2008.

Anexo B. Convenção sobre Armas Biológicas e Tóxicas

Países latino-americanos	Assinatura	Ratificação	Adesão
Argentina	1-8-1972	27-11-1979	--
Bolivia	10-4-1972	30-10-1975	--
Brasil	10-4-1972	27- 2-1973	--
Chile	10-4-1972	22- 4-1980	--
Colômbia	10-4-1972	19-12-1983	--
Costa Rica	10-4-1972	17-12-1973	--
Cuba	10-4-1972	21- 4-1976	--
República Dominicana	10-4-1972	23- 2-1973	--
Equador	10-6-1972	21- 3-1975	--
El Salvador	10-4-1972	31-12-1991	--
Guatemala	9-5-1972	19- 9-1973	--
Guiana	3-1-1973	--	--
Haiti	10-4-1972	--	--
Honduras	10-4-1972	14- 3-1979	--
México	10-4-1972	8- 4-1974	--
Nicarágua	10-4-1972	7- 8-1975	--
Panamá	2-5-1972	20- 3-1974	--
Paraguai	--	--	9- 6-1993
Peru	10-4-1972	5- 6-1985	--
Suriname	--	--	6- 1-1993
Uruguai	--	--	6- 4-1981
Venezuela	10-4-1972	18-10-1978	--

Fonte: The Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) website. Disponível em <www.opbw.org>, acesso em 11-1-2008.

Anexo C. Convenção sobre Armas Químicas

Países latino-americanos	Assinatura	Ratificação
Argentina	13- 1-1993	29-4-1997 2-10-1995
Bahamas	2- 3-1994	-
Bolívia	14- 1-1993	14- 8-1998
Brasil	13- 1-1993	3-12-1996
Canadá	13- 1-1993	26- 9-1995
Chile	14- 1-1993	12- 7-1996
Colômbia	13- 1-1993	5- 4-2000
Costa Rica	14- 1-1993	31- 5-1996
Equador	14- 1-1993	6- 9-1995
El Salvador	14- 1-1993	30-10-1995
Granada	9- 4-1997	3- 6-2005
Guatemala	14- 1-1993	12- 2-2003
Guiana	6-10-1993	12- 9-1997
Haiti	14- 1-1993	22- 2-2006
Honduras	13- 1-1993	29- 8-2005
México	13- 1-1993	29- 8-1994
Nicarágua	9- 3-1993	5-11-1999
Panamá	16- 6-1993	7-10-1998
Paraguai	14- 1-1993	1-12-1994
Peru	14- 1-1993	20- 7-1995
República Dominicana	13- 1-1993	-
Suriname	28- 4-1997	28- 4-1997
Uruguai	15- 1-1993	6-10-1994
Venezuela	14- 1-1993	3-12-1997

Fonte: Arms Control Association, Chemical Weapons Convention Signatories and States-Parties. Disponível em <<http://www.armscontrol.org/factsheets/cwcsig>>, acesso em 11-2-2008.

Anexo D. Tratado de Não Proliferação Nuclear

Países latino-americanos	Assinatura	Ratificação	Adesão/Sucessão
Argentina	-	-	10- 2-1995
Belize	-	-	9- 8-1985
Bolívia	1.º-7-1968	26-5-1970	-
Brasil	-	13-7-1998	-
Canadá	23-7-1968	8-1-1969	-
Chile	-	-	25- 5-1995
Colômbia	1.º-7-1968	8-4-1986	-
Costa Rica	1.º-7-1968	3-3-1970	-
Equador	9- 7-1968	7-3-1969	-
El Salvador	1.º-7-1968	11-7-1972	-
Granada	-	-	2- 9-1975
Guatemala	26-7-2006	22-9-1970	-
Guiana	-	-	19-10-1993
Haiti	1.º-7-1968	2-6-1970	-
Honduras	1.º-7-1968	16-5-1973	-
México	26-7-1968	21-1-1969	-
Nicarágua	1.º-7-1968	6-3-1973	-
Panamá	1.º-7-1968	13-1-1977	-
Paraguai	1.º-7-1968	4-2-1970	-
Peru	1.º-7-1968	3-3-1970	-
República Dominicana	1.º-7-1968	24-7-1971	-
Suriname	-	-	30- 6-1976
Uruguai	1.º-7-1968	31-8-1970	-
Venezuela	1.º-7-1968	25-9-1975	-

Fonte: Center for Nonproliferation Studies, Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes. Disponível em: <http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/apmnpf.pdf>, acesso em 11-2-2008.

Anexo E. Protocolo de Genebra

Países latino-americanos	Ratificação	Adesão	Sucessão
Argentina	--	12-5-1969	--
Belize	--	--	--
Bolívia	--	13-8-1985	--
Brasil	28- 8-1970	--	--
Canadá	--	2-7-1935	--
Chile	--	--	--
Colômbia	--	--	--
Costa Rica	--	16-9-1970	17-6-1925
Equador	--	--	3-1-1989
El Salvador	--	--	--
Granada	--	3-5-1983	--
Guatemala	--	--	--
Guiana	--	--	--
Haiti	--	--	--
Honduras	--	28-5-1932	--
México	5-10-1990	--	--
Nicarágua	--	22-10-1933	--
Panamá	--	13- 8-1985	--
Paraguai	--	8-12-1970	--
Peru	--	--	--
República Dominicana	12- 4-1977	--	--
Suriname	8- 2-1928	--	--

Fonte: United States Department of State. Disponível em <<http://www.state.gov/t/ac/trt/4784.htm#states>>; acesso em 11-2-2008.

Anexo F. Convenção sobre a proteção de materiais nucleares

Países latino-americanos	Ratificação	Adesão	Sucessão
Argentina	6- 4-1989	--	--
Belize	--	--	--
Bolívia	--	24- 1-2002	--
Brasil	17-10-1965	--	--
Canadá	--	27- 4-1994	--
Chile	--	28- 3-2003	--
Colômbia	--	2- 5-2003	--
Costa Rica	17- 1-1996	--	--
Equador	--	--	--
El Salvador	--	9- 1-2002	--
Granada	23- 4-1985	--	--
Guatemala	--	--	--
Guiana	--	--	9-4-1980
Haiti	--	28- 1-2004	--
Honduras	--	4- 4-1988	--
México	--	10-12-2004	--
Nicarágua	1- 4-1999	--	--
Panamá	6- 2-1985	--	--
Paraguai	--	11- 1-1995	--
Peru	--	--	3-3-1980
República Dominicana	--	--	--
Suriname	--	24-10-2003	--
Uruguai	--	--	--

Fonte: International Atomic Energy Agency. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material. Disponível em <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_status.pdf>.

Anexo G. Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e Sobre sua Destruição

Países latino-americanos	Adesão	Ratificação
Argentina	4-12-1997	14-9-1999
Belize	3-12-1997	9-6-1998
Bolívia	3-12-1997	30-4-1999
Brasil	3-12-1997	10-9-2001
Canadá	3-12-1997	6-9-2000
Chile	3-12-1997	17-3-1999
Colômbia	3-12-1997	30-6-2000
Costa Rica	4-12-1997	29-4-1999
Equador	4-12-1997	27-1-1999
El Salvador	3-12-1997	26-3-1999
Granada	4-12-1997	5-8-2003
Guatemala	4-12-1997	5-2-2006
Guiana	3-12-1997	24-9-1998
Haiti	3-12-1997	9-6-1998
Honduras	4-12-1997	30-11-1998
México	4-12-1997	7-10-1998
Nicarágua	3-12-1997	13-11-1998
Panamá	3-12-1997	17-6-1998
Paraguai	4-12-1997	23-5-2002
Peru	3-12-1997	7-6-2001
República Dominicana	3-12-1997	14-4-1999

Fonte: International Campaign to Ban Landmines. Mine Ban Treaty. Disponível em <www.icbl.org/treaty>; acesso em 6-2-2008.

Anexo H. Operações de Treinamento Militar (CSBM)

Ano	Países	Descrição
2008	Paraguai-Honduras	Exercício militar multinacional "Iguana voladora 2008"
2008	Paraguai-Chile	"Southern Exercise-Star 2008"
2007	Chile-Argentina	Exercício militar binacional "Aurora Austral", Unitas Atlântico, Team Work South, INALAF 2007.
2007	Chile-Peru	Exercício UNITAS-PACÍFICO, PANAMAX
2007	Paraguai-Honduras	"Fuerza Comando 2007".
2007	Paraguai-Ecuador	"Operaciones de Mantenimiento de Paz Sur 2007"
2006	Paraguai-Argentina	Exercício Combinado "Hermandad 2006"
2006	Argentina-Chile	Exercício "Solidaridad-Ejecución"
2006	Argentina-Brasil	Exercício TRANSOCEANIC
2006	Argentina-Chile	Exercício PASSEX COM LA ARCH, INTEGRACION, UNITAS 2006, INALAF, VIEKAREN, PANAMAX, Team Work South, Araucaria V, Saar Andes 2006
2006	Argentina-Uruguai	UNITAS 2006, ATLASUR, ACRUX.
2006	Argentina-Venezuela	UNITAS 2006
2006	Países latino-americanos e Estados Unidos	OMP-Sur 06
2006	Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Estados Unidos	OMP-Norte 06
2006	Brasil-Uruguai	ATLAS-SUR
2006	Brasil-Argentina-Paraguai	PLATINA
2006	Brasil-Uruguai-Argentina	PRATA
2006	Brasil, Colômbia, Peru	BRACOLPER
2006	Paraguai-Brasil	CESPRAM

segue

Ano	Países	Descrição
2006	Brasil-Uruguai	DIPLOMEX, TRANSFEREX
2006	El Salvador-Guatemala	Operação de construção comum de capacidades
2006	Chile-Peru	Opas PKO SUR 2006
2005	Argentina-Chile	Solidaridad
2005	Argentina-Brasil	ACRUX, FRATERN0, "MISIONES DE PAZ", SACL, DUENDE
2005	Argentina-Uruguai	ACRUX, CEIBO
2005	Argentina-Chile	VIEKAREN, BELL BUOY, INTEGRACION, ARAUCARIA IV, Operaciones combinadas, SIMUPAZ
2005	Argentina-República Dominicana	"Operaciones militares de Paz 2005"
2005	Países latino-americanos e Estados Unidos	OMP SUR 2005
2005	Argentina-Bolívia	Tcnl. JUANA UZURDUY
2005	Brasil, Uruguai, Paraguai, Argentina, Chile	HERMANDAD
2005	Países Andinos	SAR ANDINO
2005	Nicarágua, Guatemala, El Salvador, França, Honduras	CARAIBE 2005
2005	Nicarágua, El Salvador, Honduras, Guatemala	"Iguana Voladora 2005"
2005	Chile-Peru	SEGIO

Fonte: Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos. Fortalecimento da confiança e da segurança. Disponível em <<http://www.oas.org/csi/portuguese/fdacsrelat%C3%B3rios.asp#Aplicaciones>>; acesso em 10-1-2009.

Anexo I. Gastos militares em 2006

País	Gastos militares (% PIB) em 2008
Argentina	0,9
Bolívia	1,4
Brasil	1,5
Chile	3,6
Colômbia	4,0
El Salvador	0,6
Equador	2,3
Guatemala	0,4
Honduras	0,6
Jamaica	0,7
México	0,4
Nicarágua	0,7
Paraguai	0,8
Peru	1,3
República Dominicana	0,5
Uruguai	1,3
Venezuela	1,2

Fonte: The SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em <<http://milexdata.sipri.org/result.php4>>; acesso em 10-1-2009.

não proliferação nuclear: os desafios da construção e da mudança de um regime internacional

ALCIDES COSTA VAZ
DIOGO RAMOS COELHO
JOSÉ JOAQUIM GOMES DA COSTA
ISABELLE ANDRADE

AS PREOCUPAÇÕES COM A PROLIFERAÇÃO NUCLEAR ganharam impulso nos últimos anos em razão de um conjunto de fatores, como: 1) o apelo que as armas nucleares suscitam entre alguns Estados como instrumento de poder e de prestígio internacional; 2) o risco que representa o acesso de grupos terroristas a material e tecnologia nucleares; 3) o apego das atuais potências nucleares ao *status* de poder de que usufruem e à segurança que creem advir dessa mesma condição; 4) as iniciativas e pressões de países desejosos de modificar seu *status* de poder tanto em contextos regionais como no plano global. Além disso, ainda há outros fatores, que tendem a conferir à energia nuclear, a seus insumos e a sua tecnologia maior centralidade nas estratégias de desenvolvimento, com evidentes implicações no plano da segurança regional e global. São, portanto, muitos e multifacetados os desafios que o regime de não proliferação nuclear tem confrontado desde sua criação. A esses, somam-se os que são pertencentes ao regime e que derivam dos seus próprios componentes e, em particular, das suas características, das definições e contradições que nele e a partir dele se produziram ao longo dos anos, gerando um quadro bastante diversificado no que tange ao efetivo acatamento de suas disposições.

O presente texto pretende abordar a trajetória recente e os desafios do regime de não proliferação desde a perspectiva de um de seus mais importantes pilares, o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), e dos controversos desenvolvimentos produzidos sob sua égide desde o início dos anos 1990. Nesse sentido, privilegiam-se tanto os impulsos advindos em particular das Conferências de Revisão de 1995, 2000 e 2005 e, incluindo-se aqui os prognósticos da que ocorrerá em 2010, como também os principais óbices observados no mesmo período. Para tanto, procede-se a uma breve apresentação da estrutura dos componentes centrais do regime de não proliferação nuclear como um todo, a fim de contextualizar os desenvolvimentos recentes observados no âmbito do TNP e a partir dele, para, em seguida, analisar a trajetória do Tratado nos anos 1990, enfatizando a importância, como desafios ao regime, da ascensão da Índia e do Paquistão à condição de potências nucleares, e da saída da Coreia do Norte do Tratado em 1993, para finalmente converter-se igualmente em país possuidor de ogivas nucleares e com capacidade missilística suficiente para ameaçar não somente a Coreia do Sul, como também o Japão ou mesmo os Estados Unidos.

Em seguida, são analisadas as três Conferências de Revisão do Tratado ocorridas em 1995, 2000 e 2005, procedendo-se a um balanço de seus resultados, para, enfim, ensejar um panorama mais amplo a partir do qual são discutidas, na parte conclusiva, as perspectivas do regime de não proliferação. O principal argumento é que, em razão de suas contradições e limitações institucionais e políticas, bem como da premente necessidade de tratar não apenas com países que não são parte do Tratado, mas também com atores não estatais no campo nuclear, o Tratado de Não Proliferação tende a ser deslocado, como componente central do regime de não proliferação nuclear, em favor de um papel marcadamente político da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), para além das atribuições e funções que cumpre no contexto do regime atualmente. Vinculado a esse processo, espera-se, igualmente, maior protagonismo do Conselho de Segurança das Nações Unidas e de coalizões de países não nucleares. A perspectiva oferecida, portanto, remete à consideração de questões gerais do regime de não proliferação, e não sobre as perspectivas de algum país em particular.

A estrutura do regime de não proliferação nuclear

O termo *regime* é comumente associado à expressão *não proliferação* para descrever o sistema cooperativo que visa a prevenir o crescimento horizontal das armas nucleares. O regime de não proliferação nuclear está baseado no pressuposto de que a difusão de armas nucleares representa sério risco à paz e à segurança internacionais. As armas, por si só, não causam conflitos. No entanto, o temor da destruição pode significativamente aumentar tensões. Se o grande potencial destrutivo das armas nucleares estiver difundido, também estará propagado seu potencial uso. Dessa forma, é inadequado que Estados possuidores de armas nucleares transfiram essas armas a outros Estados — assim como é impróprio que Estados que não possuem arsenais nucleares tentem adquiri-los.¹ Já a produção de energia, porém, deve ser acessível a todos. Esses princípios gerais foram convertidos em um conjunto de normas, instituições e tratados ao longo das décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial, tais como: o Tratado do Atlântico (1959), o Tratado sobre o Espaço Sideral (1967), o Tratado de Tlatelolco (1967), o Tratado de Controle de Armas Oceânicas (1972) e, principalmente, o Tratado de Não Proliferação Nuclear — TNP (1968).²

De acordo com Roger K. Smith, o TNP se configura como o mais importante conjunto de regras e procedimentos voltados para a não proliferação de armas de destruição de massa (ADM), pois põe em evidência uma “barganha nuclear básica”: em troca da não aquisição de armas nucleares, os Estados nuclearmente armados se comprometem a prover assistência aos demais Estados para o desenvolvimento de energia nuclear para fins pacíficos e, ainda, a restringir o número de armas nucleares que possuem.³

Assinado em 1968, e em vigor desde 1970 (à época com quase cem Estados signatários), o TNP obriga os cinco países que, até 1.º de janeiro de 1967, eram possuidores de armas nucleares — Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido, França e China — a não transferirem armas nucleares ou outros tipos de explosivos nucleares, nem mesmo tecnologia nuclear, a países não detentores. Conforme a letra de seu artigo 1, “Cada Estado nuclearmente armado, Parte deste Tratado, compromete-se a não transferir, para qualquer recipiendário, armas nuclea-

res ou outros artefatos explosivos nucleares [. . .] e sob forma alguma assistir, encorajar ou induzir qualquer Estado não nuclearmente armado a fabricar [. . .] artefatos explosivos nucleares, ou obter controle sobre tais armas ou artefatos explosivos nucleares".⁴

Dos países detentores de armas nucleares, espera-se também a eliminação completa de seus arsenais nucleares, tal como descrito no preâmbulo: "[. . .] Desejando promover a diminuição da tensão internacional e o fortalecimento da confiança entre os Estados, de modo a facilitar a cessação da fabricação de armas nucleares, a liquidação de todos os estoques existentes e a eliminação dos arsenais nacionais de armas nucleares e dos meios de seu lançamento, consoante um Tratado de Desarmamento Geral e Completo, sob eficaz e estrito controle internacional [. . .]"; ou ainda conforme o artigo VI: "Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear [. . .]".⁵

O referido artigo abre caminho para o congelamento do *statu quo* dentro do Regime de Não Proliferação. Outro dispositivo importante na mesma direção é o artigo II, que impede os Estados não possuidores de armas nucleares até a referida data de adquirir ou produzir artefatos nucleares: "Cada Estado não nuclearmente armado, Parte deste Tratado, compromete-se [. . .] a não fabricar, ou por outros meios adquirir armas nucleares ou outros artefatos nucleares [. . .]".⁶ Em troca, os países não nuclearmente armados se beneficiariam de transferências de tecnologia nuclear para fins pacíficos e da proteção dos países detentores de armas nucleares, tal como exposto no artigo IV § 1 e 2:

"1. Nenhuma disposição deste Tratado será interpretada como afetando o direito inalienável de todas as Partes do Tratado de desenvolverem a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos [. . .] 2. [. . .] facilitar o mais amplo intercâmbio possível de equipamento, materiais e informação científica e tecnológica sobre a utilização pacífica da energia nuclear e dele têm direito de participar [. . .]".⁷

Também é exigido que tais países aceitem salvaguardas "conforme estabelecidas em um acordo a ser negociado e celebrado com a Agência não proliferação nuclear: construção e mudança de um regime internacional ◆ 125

Internacional de Energia Atômica [AIEA]" (artigo III, § 1) para verificar se os materiais nucleares estão sendo realmente usados para fins pacíficos.

Entretanto, após quarenta anos da conclusão deste Tratado, há consenso de que, dentre todas as suas provisões, a eliminação completa dos arsenais nucleares é a mais improvável. Os esforços nesse sentido são incipientes. Os países definidos como nuclearmente armados e Partes do TNP apresentaram resistência em aceitar as exigências de desarmamento. Na visão de George Perkovich, diretor do *Secure World Program* da Fundação W. Alton Jones, tal atitude é uma importante fonte de enfraquecimento do Regime, sendo, em si mesma, responsável pela proliferação nuclear. Em sua argumentação, Perkovich defende que, como muitos Estados não nuclearmente armados veem os arsenais das cinco potências nucleares como ameaças iminentes à sua segurança nacional, essa seria uma justificativa legítima para a aquisição de armas nucleares.⁸ Seriam esses os casos da Índia com relação à China e, atualmente, do Irã e da Coreia do Norte com relação aos Estados Unidos.

Afora isso, somente em 1992 a França e a China — duas das cinco potências nucleares reconhecidas pelo TNP — aderiram ao Tratado, e atualmente os únicos Estados com interesse no tema que ainda não são signatários do TNP são: Israel, Índia e Paquistão. Em 2003, a Coreia do Norte abandonou unilateralmente o Tratado, atitude que não foi reconhecida pelos outros 187 Estados-Parte. Como a Índia e o Paquistão assumiram formalmente a posse de armas nucleares na década de 1990 e os preceitos do Tratado os impedem de serem aceitos como Estados nuclearmente armados, eles deverão continuar fora do Regime. Já Israel recusa-se a assinar o TNP e pratica uma atitude nuclear anibígua, nem negando e nem assumindo seu arsenal nuclear. O Brasil, por sua vez, aderiu ao Tratado em 7 de dezembro de 1998.

A linguagem do tratado, dessa forma, suscita diversas questões políticas relativas à implementação de seus dispositivos sem indicar preceitos ou mecanismos para seu tratamento, do que decorre um importante entrave para a colimação de seus objetivos maiores, tal como acima mencionados. Como expõe Roger K. Smith,

“qual deveria ser a políticas dos Estados fornecedores aos não signatários do tratado? A cooperação com esses países, enquanto não

proibida pelo tratado, poderia ser considerada discriminatória contra os membros do TNP, uma vez que estes teriam de aceitar salvaguardas ao passo que aqueles não. Segundo, a frase «maior possível» cooperação significa que tecnologias sensíveis envolvendo enriquecimento de urânio e reprocessamento — tecnologias que decisivamente ajudariam os esforços de um país para construir uma bomba nuclear — podem ser transferidas, ainda que esse ato possa ser considerado uma violação do Artigo I^o»⁹

Tais questões apontam indefinições que, ao não terem sido tratadas de forma adequada, tanto quando da negociação dos termos do tratado, como subseqüentemente à sua assinatura e ratificação, ensejam a possibilidade de um comprometimento volátil ou suscetível a interesses e a ações discricionárias que tornam vulnerável, politicamente, o próprio regime. As limitações que emanam do corpo e da letra do Tratado acarretaram a necessidade de dotar o regime de não proliferação de mecanismos de implementação que se mostrassem mais eficazes e que pudessem garantir, minimamente, a observância dos compromissos de que ele dispõe. Nesse sentido, apenas um regime abrangente de inspeções e salvaguardas nucleares a que estivessem sujeitos todas as partes do Tratado poderia avaliar e conferir credibilidade ao documento.

Desse modo, o segundo lócus de regras e processos de tomada de decisão que configura o regime de não proliferação nuclear é o regime de salvaguardas nucleares administrado pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). O sistema de salvaguardas é de importância central no regime de não proliferação: em troca da assistência no desenvolvimento de energia nuclear, os países devem aceitar os limites impostos por salvaguardas e permitir inspeções. O dito sistema pode ser entendido como um mecanismo de demonstração e verificação do comprometimento dos países com o regime. É por meio dessas salvaguardas que países “provam” que não estão desviando o material recebido — nem a tecnologia empregada — para propósitos militares.¹⁰ Os países ainda devem fornecer detalhes sobre a localização, *status* e condições dos materiais aos quais se aplicam as salvaguardas.

As salvaguardas funcionam como mecanismo para detectar e verificar o comprometimento dos Estados com as regras e normas do regime; porém, a AIEA não possui nenhum meio de impor esse comprometimento.

O único recurso de que dispõe para lidar com transgressões é a suspensão da assistência técnica aos Estados que violam suas salvaguardas,¹¹ o que significa que os mecanismos de *enforcement* ficam a cargo da Organização das Nações Unidas (ONU) e de respostas bilaterais por Estados quando estes se veem diante de transgressões,¹² em um padrão *ad hoc* de diferentes respostas para diferentes situações. Para Jim Walsh, a noção de que a AIEA possa impor o comprometimento com as regras e normas de forma independente é uma ideia ingênua.¹³ A agência, segundo este autor, depende da vontade política dos seus membros. São eles que possuem a responsabilidade de assegurar que as regras e normas estão sendo seguidas. Ainda, mesmo que a agência possuísse robustos mecanismos de *enforcement*, suas ações contra Estados fora do regime seriam bastante limitadas. A responsabilidade de lidar com esses Estados também é atribuída aos que compõem o regime. Verifica-se, assim, que também este pilar do regime de não proliferação é limitado no sentido de impelir os Estados membros a observarem, em sua plena extensão, os compromissos atinentes à não proliferação.

Um terceiro pilar do regime de não proliferação é o Grupo de Supridores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group*), criado em 1974 com o propósito de estabelecer linhas de conduta para o comércio de material nuclear, de forma a evitar que a competição comercial resultasse no descumprimento das salvaguardas e obrigações emanadas dos pilares anteriores.¹⁴ Por fim, regras e procedimentos de tomada de decisão também podem ser encontrados nas leis domésticas de cada país membro do regime — em especial dos fornecedores de material nuclear. Por exemplo, nos EUA, de acordo com a Lei de Instituições Financeiras Internacionais de 1977, o país deve suspender quaisquer empréstimos bancários de importação e exportação a Estados que violem as salvaguardas impostas sobre materiais e equipamentos nucleares exportados pelos EUA.¹⁵

O regime de não proliferação nuclear na década de 1990

Durante a Guerra Fria, mais particularmente a partir do final dos anos 1960, associado ao período da *détente*, e com base nos três pilares descritos na seção anterior, conformou-se um regime de não proliferação cujos princípios, normas e instituições foram objeto de crescente

aceitação política, mesmo que, conforme exposto, nem sempre tenham sido integralmente acatados, especialmente no que concerne ao desarmamento das cinco potências nucleares. Ainda assim, é imperativo reconhecer que o regime de não proliferação nuclear foi muito importante durante os anos subsequentes da Guerra Fria, no sentido de que contribuiu diretamente para o estabelecimento de padrões de interação entre os Estados, restringindo a difusão de armas nucleares. É igualmente certo que as decisões no âmbito de tal regime eram pautadas primordialmente pelo jogo de poder entre as duas superpotências nucleares, e que sua legitimidade dependia também, e em grande medida, da vontade desses Estados por eles próprios respeitarem as regras. A centralidade das grandes potências, particularmente dos Estados Unidos, conferiram ao regime de não proliferação um sentido hegemônico, na acepção de Abas, o que implica estar ele voltado, de forma mais premente, para a instauração de um quadro de estabilidade associada à manutenção do *statu quo* de poder, do que propriamente para a consecução dos objetivos maiores, tal como enunciado nos instrumentos constitutivos de seus principais pilares, mais notadamente o TNP. Apesar do alcance efetivamente global logrado, no que se refere a sua composição, o regime de não proliferação foi, ao mesmo tempo, objeto de reiterada desconfiança de países desejosos de modificar o *statu quo* internacional, tanto pela via da obtenção e desenvolvimento de recursos de poder *stricto sensu*, como pela promoção de maior equidade pela via do fortalecimento do multilateralismo.

Com o fim da Guerra Fria, contudo, o regime de não proliferação nuclear teve de se adaptar a mudanças profundas no significado político das armas nucleares. Durante a era bipolar, tais armas simbolizaram poder político internacional, pois havia o risco e o medo, mesmo que menores, para muitos, de que elas pudessem ser usadas por uma das duas superpotências, ou pelas demais potências nucleares, numa guerra total. Esse temor viria a ser reforçado pela perspectiva do surgimento de armas nucleares táticas, um desenvolvimento não confirmado e, em última instância, pela ameaça que o terrorismo nuclear viesse a representar para as grandes potências e para as duas superpotências. Assim, direta ou indiretamente, o persistente antagonismo entre as duas superpotências atuava como poderoso indutor de expectativas quanto à factibilidade do eventual emprego de armas nucleares como opção crível no

repertório de suas respectivas políticas de defesa, alimentando também a necessidade e a importância do próprio regime de não proliferação nuclear, não porque ele representasse qualquer garantia de não emprego, mas antes por ser, na verdade, o único instrumento formal a constranger, mesmo que minimamente, o comportamento das super e grandes potências no campo nuclear.

O término do contencioso bipolar e o impulso neo idealista que se seguiu suscitaram a expectativa de que o uso militar das armas nucleares por parte das grandes potências estaria praticamente descartado. Este processo já transcorria durante as duas últimas décadas da Guerra Fria, e se aprofundou durante a década de 1990, acompanhando a alteração nos instrumentos de poder nacional e de projeção internacional de poder. Ambos passaram a ser muito mais difusos e multidimensionais — caracterizados não somente pela dimensão militar, mas também por suas faces econômicas, tecnológicas, sociais e culturais.

O resultado imediato dessa mudança foi a reconfiguração do *status* nuclear, conferindo à posse de armas nucleares, naquele contexto, um papel muito mais abstrato do que concreto. Percebendo que a posse de armas nucleares não lhes conferiria a condição de segurança e o prestígio internacional que almejavam, e cientes dos problemas decorrentes da posse delas, alguns Estados reavaliaram seus interesses em relação ao campo nuclear, renunciando tanto às suas ambições quanto aos armamentos nucleares. Foram esses os casos da Suécia, África do Sul, Argentina e Brasil, que abandonaram seus programas nucleares com fins bélicos. Foi também o caso da Ucrânia, da Bielorrússia e do Cazaquistão, que abdicaram dos armamentos nucleares herdados da antiga União Soviética. Dita renúncia representaria uma significativa contribuição para a estabilidade internacional, particularmente quando considerados os respectivos contextos regionais, bem como um avanço em favor do regime de não proliferação.

Contudo, tal tendência não se afirmou em todas as regiões. Especialmente naquelas de grande importância estratégica em termos globais e para os interesses das superpotências, e onde se observa um quadro de conflitividade permanente como o Oriente Médio e o Sul-Asiático, mantinham-se os incentivos para a proliferação nuclear horizontal. Exemplo claro no período considerado foi a conquista de capacidade nuclear por parte da Índia e do Paquistão, e, mais recentemente, da Coreia do

Norte. Tais casos, ao refletirem inequívoca percepção de que o outro representa ameaça direta à sua segurança, relativizariam sobremaneira a tendência de diminuição da importância militar das armas nucleares. O contexto de instabilidade regional fez com que aqueles países formulassem uma visão diferente quanto ao papel dessas armas, reintroduzindo, em outro patamar, os vínculos entre as armas nucleares e a segurança dos Estados e aumentando, conseqüentemente, os riscos da proliferação nuclear. Esses fatores terminaram conferindo maior relevo político às Conferências de Revisão que se seguiriam e que são objeto de atenção nas seções seguintes. Mas, implicaram, sobretudo, desafios diretos aos objetivos do TNP, tanto pela via da corrida nuclear entre países não membros, no caso, Índia e Paquistão, como pela via da defecção, tal qual ocorrido com a saída da Coreia do Norte, em 1993. Por sua importância para a compreensão da dinâmica e perspectivas do regime de não proliferação, ambos os casos são sucintamente analisados em seguida.

A proliferação nuclear no sul da Ásia: o caso indiano

O professor da Universidade de Melbourne (Austrália), Sharif M. Shuja, defendeu em seu artigo de 2001, intitulado "India and Nuclear Weapons", que existem três grandes argumentos explicativos da política indiana com relação às armas nucleares. O primeiro deles, mais óbvio para o observador internacional, está relacionado à necessidade de garantir a *segurança nacional* indiana, fruto do desejo do país de sobreviver em um ambiente internacional anárquico. O segundo argumento estaria ligado ao *prestígio internacional* que as armas nucleares garantiriam a um país e que a Índia pretenderia alcançar ante, principalmente, seus vizinhos China e Paquistão, e a principal potência mundial, os Estados Unidos. Por fim, a terceira explicação advém do *jogo político-burocrático interno* do país e está ligada ao desejo dos principais tomadores de decisão de conseguir ganhos internos por levar o Estado no caminho da nuclearização.¹⁶

Apesar de fortes evidências apontando a importância dos fatores "prestígio" e "jogo político interno", o principal argumento que explicaria a decisão indiana de seguir com seu programa nuclear tem suas raízes nas incertezas e instabilidades que dominaram o contexto regional sul-asiático desde os movimentos de independência iniciados em meados do século passado.

A história nuclear indiana tem como marco inicial o ano de 1974, quando o país detonou seu primeiro dispositivo nuclear. Tal episódio representa um ponto de inflexão na política nuclear do país, que nos primeiros anos pós-independência opunha-se ao desenvolvimento de armas nucleares. Essa explosão nuclear não pode ser vista como um incidente isolado. Apesar de ter sido apresentada pelo governo de Nova Déli como uma Explosão Nuclear Pacífica,¹⁷ ela representou um foco de instabilidade nuclear regional e significou um fracasso dos esforços internacionais de não proliferação. Nos anos seguintes, a Índia pensou em limitar seu programa internacional para atender às pressões internacionais. Contudo, nesse mesmo período, auge da Guerra Fria, a China recebia ajuda americana para se armar e ameaçar militarmente a União Soviética no continente asiático.

A região é, e foi ao longo das últimas cinco décadas, marcada por diversos conflitos étnicos, culturais, geográficos e estratégicos. O caso da Índia não é diferente. O país se envolveu em diversos conflitos pós-independência, muitos ainda não resolvidos. O principal deles é o contencioso com a China, considerada pelos estrategistas indianos como a maior ameaça externa ao país, que se desenrola desde a Guerra Sino-Indiana, em 1962, e que se agravou após o primeiro teste nuclear chinês no ano de 1964.

Como sabido, outro importante foco de tensão internacional na região envolvendo a Índia é seu relacionamento com o Paquistão. Foram três conflitos armados nos últimos sessenta anos. Os dois países sempre tiveram problemas territoriais relacionados às províncias separatistas de Punjab e Caxemira, mas a questão evoluiu após a invasão russa no Afeganistão em 1979, que fez com que o Paquistão ganhasse maior relevância internacional e se aliasse aos Estados Unidos (à época visto com desconfiança pelo governo indiano). Um dos últimos e mais importantes capítulos dessa história foi a série de testes nucleares da Índia, em maio de 1998, que precipitou os testes nucleares paquistaneses, realizados no final do mesmo mês. Assim, Índia e Paquistão protagonizaram a principal tensão nuclear do contexto pós-Guerra Fria e abalaram o regime de não proliferação sustentado pelo TNP.

O contexto regional de incertezas era reforçado, na visão indiana, pela fragilidade do regime internacional de contenção e não proliferação nuclear. Apesar de ser entusiasta tanto do TNP quanto do CTBT, o

país não assinou nenhum dos dois tratados internacionais, rotulando o primeiro de "nuclear apartheid", por seu caráter marcadamente desigual, e não ratificando o segundo.¹⁸ O país simplesmente nunca acreditou na seriedade e eficiência do Regime.

De fato, a posição da Índia com relação ao TNP é de ceticismo. A Índia o considera discriminatório e não crê que tal Tratado possa garantir a completa eliminação dos arsenais nucleares hoje existentes. É preciso lembrar que tal visão é compartilhada por muitos outros países que aderiram ao regime por meio da assinatura do TNP. Porém, tais países, a exemplo do Brasil, percebem o jogo de poder internacional de maneira diferente. Para os últimos, pior do que um regime mal-estruturado seria um ambiente completamente sem regras. O argumento é que mesmo que estas não sejam fielmente seguidas, elas têm o papel de gerar desconforto internacional e pressões caso não sejam observadas, garantindo uma certa previsibilidade às ações dos atores internacionais.

De certo que a visão indiana da política de poder internacional está firmada em seu sentimento constante de insegurança internacional e pelo fato de seus dois principais vizinhos possuírem interesses nucleares e, por isso, ela não pode ser vista fora deste contexto. Sharif Shuja define bem tal sentimento de incertezas e de aversão ao atual regime de não proliferação de armas nucleares quando postula que: "Indians perceive themselves as victims of an immoral order and as being held in a position of inferiority by structures of power over which they have little influence".¹⁹

Desde 1970, quando entrou em vigor o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e foi, assim, estabelecido um Regime internacional de Não Proliferação Nuclear, a Índia já percebia que os objetivos de desarmamento não estavam obtendo sucesso. Quando, na Conferência de Revisão de 1995, o Tratado foi permanentemente estendido, ficou claro para o governo indiano que o processo de desarmamento se tornaria ainda mais difícil, pois reduziria o poder de barganha dos países não nuclearizados ante os países com capacidade nuclear.

Para Sharif M. Shuja, o período de 1995 a 1998 representou uma fase de gradual deterioração das conquistas do Regime internacional contra a proliferação nuclear. O autor apresenta quatro argumentos para sustentar sua visão: (i) o insucesso do governo russo em ratificar o Start II; (ii) a recusa da Rússia a assinar o CTBT em 1996; (iii) inabilidade de não proliferação nuclear: construção e mudança de um regime internacional ♦ 133

iniciar as negociações sobre o Tratado de Eliminação de Materiais Físseis (FMCT) no âmbito da Conferência sobre o Desarmamento; e (iv) os testes nucleares realizados pela Índia e pelo Paquistão em 1998.²⁰ Shuja apresenta uma visão bastante realista quanto às dificuldades do regime internacional de não proliferação nuclear, pondo bastante ênfase no papel do jogo político de poder internacional como principal destabilizador desse regime. Num ambiente anárquico e instável, o Regime de não proliferação nuclear ofereceria poucos incentivos aos países, como no caso da Índia e também do Paquistão, para se prevenir de desenvolver armas nucleares.

A opinião de um renomado autor realista do pós-Guerra Fria, John Mearsheimer, corrobora a ideia de Shuja. Ele acredita que a Índia e o Paquistão “vivem numa região do mundo que é marcadamente perigosa e, portanto, eles querem se superar para ter a certeza que possuem todos os meios para se proteger”.²¹ De fato, a teoria realista parece ser a mais adequada para se entender a dinâmica da proliferação da região.

Sem dúvida, a política de poder asiática era o principal irradiador dos desafios propostos para o regime de não proliferação nesse período, tanto por parte da Rússia, quanto por parte dos avanços militares da Índia e do Paquistão. A questão central, porém, seria entender em que medida a proliferação nuclear na região abalou as estruturas do regime de não proliferação nuclear.

Como se verá adiante, durante a Conferência de Desarmamento, foram feitas diversas críticas tanto à Índia quanto ao Paquistão pela condução dos testes nucleares em 1998, e enviou-se a clara mensagem aos dois países que: “such actions did not in any way confer a nuclear-weapon state status or any special status whatsoever”.²² Porém, tais pressões não haviam sido suficientes para impedir que os países desenvolvessem seus programas nucleares durante as décadas anteriores.

Desde 2000 até o presente, houve importantes mudanças nas relações dos Estados Unidos com a região. Quando o Paquistão foi considerado pelos americanos um Estado falido, a Índia despontou como importante aliado dos Estados Unidos na guerra contra o terrorismo, e hoje é vista por eles como um ator internacional consciente no uso de seus atributos militares, sendo igualmente importante para o equilíbrio estratégico no contexto asiático em face da ascensão da China, o que ajuda a explicar o fato de, em 2007, Índia e EUA terem assinado um

inédito tratado de cooperação nuclear, prevendo a inspeção das instalações nucleares indianas para fins civis, e impondo uma moratória aos testes nucleares indianos em troca do intercâmbio de tecnologias para o uso pacífico da energia nuclear. Contudo, a opção pela ação bilateral terminou fragilizando o regime de não proliferação, uma vez que alijou atores importantes do tratamento de uma questão que transcende em seu alcance a política regional.

A defecção da Coreia do Norte

O início do século XXI foi marcado por importantes acontecimentos na área nuclear na península coreana. A Coreia do Norte, ao dar continuidade ao desenvolvimento de seu programa nuclear, desafiou o Regime de não proliferação nuclear e, por isso, será objeto deste estudo de caso, em que se analisará, principalmente, como as variáveis desse regime atuam nesse caso.

Pouco tempo depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, em janeiro de 2002, o presidente americano George W. Bush considerou a Coreia do Norte, juntamente com Iraque e Irã, como integrantes do “Eixo do Mal”, que deveria ser condenado e combatido pelo mundo. Após essas declarações, as relações entre americanos e norte-coreanos se deterioraram, e as tensões culminaram na retirada da Coreia do Norte do Tratado de Não Proliferação Nuclear, em janeiro de 2003. Este passo, que foi precedido pela expulsão dos técnicos da AIEA do país em 2002, abriu um perigoso precedente no Regime de não proliferação nuclear. O movimento coreano, embora não tenha gerado discussões diretas acerca da Coreia do Norte durante os Comitês Preparatórios de 2003 e 2004 e a Conferência de Revisão do TNP de 2005, indiretamente foi muito influente nas discussões sobre o próprio TNP nestes fóruns de negociação. Defende-se que essa influência deu-se das seguintes formas: 1) Suscitou discussões sobre a cláusula X do TNP, referente à saída de um país signatário do tratado; 2) Apontou a fraqueza dos atuais arranjos institucionais que lidaram com o caso da Coreia do Norte: AIEA e Conselho de Segurança; 3) Suscitou propostas para o fortalecimento institucional do TNP, como a proposta canadense de criar um Secretariado e um Conselho Deliberativo, que se reuniria anualmente no lugar dos Comitês Preparatórios e de forma emergencial; 4) Exigiu a criação de um sistema *ad hoc* de negociação: as negociações não proliferação nuclear: construção e mudança de um regime internacional ♦ 135

Hexapartites, que abrangeriam Estados Unidos, Rússia, China, Japão, Coreia do Norte e Coreia do Sul; 5) Incendiou a política de focalizar estritamente o não cumprimento do tratado em relação à não proliferação e, conseqüentemente, possibilitou às nações nucleares deixarem de lado seu compromisso com o desarmamento nuclear.

Em agosto de 2003, deu-se início às Negociações Hexapartites (*Six-Party Talks*), envolvendo três das nações nucleares reconhecidas pelo TNP (Estados Unidos, Rússia e China). Este tipo *ad hoc* de negociações evidenciou o déficit institucional do regime de não proliferação nuclear (nem a AIEA e nem o Conselho de Segurança das Nações Unidas conseguiram resolver a questão) e causou baixas discussões diretamente relacionadas à Coreia do Norte na Conferência de Revisão do TNP de 2005 e em seus Comitês Preparatórios, nos quais os países preferiram apenas dar um voto de confiança às Negociações Hexapartites. Enquanto a AIEA apenas pôde condenar a Coreia do Norte pelo não cumprimento de suas obrigações ainda vigentes e considerar-se inapta a tirar conclusões acerca do seu programa nuclear,²³ o Conselho de Segurança não aprovou nenhuma resolução sobre a retirada unilateral norte-coreana do TNP, ou mesmo sobre o tema da proliferação nuclear, no ano de 2003.

O segundo ponto de forte tensão ocorreu em julho e outubro de 2006, quando a Coreia do Norte testou mísseis e uma suposta arma nuclear, respectivamente. Estas parecem ser as cartas mais altas que poderiam ser usadas pelo regime norte-coreano. Diante dessa situação, o Conselho de Segurança, ao contrário do que ocorreu em 2003, aprovou a resolução 1.718 (2006), condenando fortemente as atitudes norte-coreanas e impondo sanções militares e econômicas a este país. Por outro lado, a AIEA apresentou suporte às ações do Conselho de Segurança e das Negociações Hexapartites, e mostrou-se pronta a cooperar com a Coreia do Norte. No entanto, nenhum dos dois foi capaz de propor soluções para a crise.

Esses acontecimentos também tiveram resposta imediata nas Negociações Hexapartites, por meio das quais foi conseguida a assinatura do acordo de Desnuclearização Norte-Coreana, em fevereiro de 2007. Nesse acordo, de fundamental importância para a desnuclearização norte-coreana atualmente em curso, a Coreia do Norte se compromete a catalogar todas as suas instalações nucleares e, posteriormente, a desmantelá-las em troca de ajuda financeira e material, principalmente energética,

das outras partes envolvidas. Além disso, é importante apontar que nenhum desses acontecimentos foi enfatizado no Primeiro e Segundo Comitês Preparatórios (2007 e 2008) para a Conferência de Revisão do TNP de 2010, uma vez que se temia prejudicar o avanço do processo de negociação. Quanto ao Grupo de Supridores Nucleares, não houve nenhuma reação mais significativa, uma vez que esta organização já não mantinha laços com a Coreia do Norte e tem um escopo de atuação estritamente técnico.

Segundo Keohane, ações conjuntas *ad hoc* geram resultados inferiores aos de negociações dentro de um contexto do regime.²⁴ Esta afirmação suporta o entendimento aqui defendido de que as Negociações Hexapartites não foram totalmente eficientes até agora. Um argumento contrário a essa abordagem *ad hoc* da questão nuclear norte-coreana é justamente referente à diminuição da influência da sociedade civil global nas negociações que esse arranjo causa, uma vez que as ONGs internacionais, por questões logísticas, focalizam sua atenção nas negociações institucionalizadas, concentradas em sua maioria em Nova York e Genebra. Além disso, defende-se que se, no processo de denúncia do TNP, o caso da Coreia do Norte tivesse sido tratado dentro regime de forma coesa, assertiva e mais democrática pelas instituições existentes nesse regime, ou, ainda, por um novo fórum de tomada de decisões dentro do escopo das Conferências de Revisão do TNP, como já proposto por algumas delegações, os resultados alcançados teriam sido ótimos.

Como exemplo de um dos últimos desdobramentos da questão nuclear na Coreia do Norte dentro do período temporal abrangido por este trabalho, pode-se citar o anúncio norte-coreano, no dia 3 de abril de 2008, de suspender qualquer diálogo com a Coreia do Sul e fechar suas fronteiras para oficiais sul-coreanos. O motivo apontado por Pyongyang foi uma declaração do general sul-coreano Kim Tae-young, em que ele afirmou que consideraria atacar o país vizinho caso este tentasse um ataque nuclear.

O passo dado pelo regime norte-coreano é resultado de duas tendências principais. A primeira é antiga e está relacionada à tradicional diplomacia da Coreia do Norte de dificultar as negociações para ganhar atenção internacional e poder de barganha durante as rodadas de negociação a respeito de seu programa nuclear. Já a segunda é recente, e vem do país vizinho, a Coreia do Sul. Neste país, o governo adotou

um posicionamento mais incisivo em seus laços com a nação irmã, em oposição à tradicional política de neutralidade e não condenação.

Como parte dessa política de crise, a Coreia do Norte, nas duas semanas que antecederam o anúncio de suspensão de laços com a Coreia do Sul, adotou algumas estratégias para criar um ambiente de tensão no leste asiático e, com isso, conseguir vantagens. Primeiro, as forças armadas norte-coreanas testaram vários mísseis antinavios. Logo após, anunciaram por meio de sua agência oficial de notícias, a Korean Central News Agency, que poderia haver um atraso no cumprimento dos prazos estabelecidos para o desmantelamento de suas instalações nucleares e nas Negociações Hexapartites por causa da atitude adotada pelos Estados Unidos. Os americanos exigem o fechamento de seu programa nuclear com urânio, além do baseado em plutônio. A isso, por fim, seguiu-se a expulsão de onze trabalhadores sul-coreanos da zona econômica conjunta de Kaesong.

Tais acontecimentos tentam mudar o atual *statu quo*, em que as negociações entre as Seis Partes estão se tornando cada vez mais burocráticas. Essa burocratização vem causando a diminuição da influência norte-coreana nos rumos tomados pelas negociações, contra a qual o regime de Pyongyang sempre lutou. Além disso, as apáticas reações do governo sul-coreano a os últimos desdobramentos, antes pouco comuns, preocupam Kim Jong Il, líder norte-coreano. Este seria mais um sinal de que sua política de crise estaria perdendo eficácia. No entanto, a Coreia do Sul não adotou só uma posição calma em relação às "loucuras" do país vizinho, mas também uma estratégia de maior pragmatismo e "pulso forte". Dessa forma, embora os últimos acontecimentos pareçam indicar um aumento das tensões na região, não é difícil prever que as negociações das Seis Partes, em breve, voltarão a ocorrer como normalmente ocorrem. No entanto, a questão que se levanta é se a atual atitude norte-coreana resultará em novas concessões das potências envolvidas, ou não.

Um último ponto importante a ser exposto no caso da Coreia do Norte é a capacidade que o regime autoritário deste país teve e tem de sobreviver mesmo depois do fim da Guerra Fria. Mais do que sobreviver, esse Estado, por todos esses anos, continuou influenciando as políticas de grandes potências como os Estados Unidos, a Rússia, a China, o Japão e a Coreia do Norte. No nível interno, o regime soube criar nos momentos oportunos crises nucleares ou de mísseis para chamar a aten-

ção e aumentar seu poder de negociação — uma vez que não existem indícios de que as reais forças militares norte-coreanas tenham grande relevância. No nível regional e global, soube articular políticas que explorassem as divergências das potências envolvidas na região, que, por acaso, são as mais poderosas do mundo.

Os desafios representados pelos casos acima expostos e pela necessidade de decidir o futuro do regime de não proliferação nuclear conferiram grande importância às conferências de revisão do TNP ocorridas a partir de meados dos anos 1990 e que, em grande medida, seguem definindo os horizontes de possibilidades da revisão prevista para 2010. A elas é dedicada a seção seguinte.

As Conferências de Revisão do TNP

O Tratado de Não Proliferação Nuclear embutiu, desde seu surgimento, a característica da temporalidade, ou seja, nele se dispôs que os países devem se reunir em uma Conferência a cada cinco anos para avaliar os avanços e dificuldades em sua implementação. As duas Conferências de Revisão compreendidas no marco temporal da presente análise ocorreram em 1995 e em 2000. Além disso, o Tratado previu em seu artigo X, parágrafo 2, que vinte e cinco anos após sua entrada em vigor, sua vigência em caráter definitivo seria decidida. Isso aconteceu na Revisão de 1995, na qual os Estados-parte teriam três opções: estender o Tratado indefinidamente; estender por um período fixo de tempo (depois do qual ele expiraria); ou estender por períodos fixos. Isso fez dela a mais importante Conferência de Revisão até o presente, uma vez que ensejou um amplo balanço de seus impactos e resultados, bem como permitiu avaliar a vontade política e as preocupações dos países com relação à não proliferação em um contexto muito distinto daquele em qual o Tratado havia surgido. A subseção seguinte analisa sucintamente os desafios e os resultados dessa revisão.

Conferência de Revisão de 1995

O fim da Guerra Fria, o conseqüente desmantelamento da União Soviética e a crucial decisão difícil acerca do futuro do Tratado conferiram à Revisão de 1995 um caráter de extrema relevância. Uma das principais características na mudança das dinâmicas dessa Conferência não proliferação nuclear: construção e mudança de um regime internacional ♦ 139

de Revisão é amplamente conhecida: o mundo não estava mais dividido entre Leste e Oeste; o diálogo agora teria uma dimensão “Norte-Sul”, isto é, entre os nuclearmente armados e os não nuclearmente armados. A decisão a ser tomada não teria marcantes desdobramentos ideológicos, mas resultados estratégicos importantes, pois definiria ou o congelamento definitivo do *statu quo* nuclear, ou a liberdade para formulação de um novo equilíbrio de poder nuclear dentro do regime, ou mesmo a formação de um novo regime nuclear.

Após vinte e cinco anos de TNP, as avaliações sobre sua trajetória eram ambíguas: de um lado, reconhecia-se o mérito de o regime ter introduzido alguma disciplina e um mínimo de previsibilidade no campo nuclear; ao mesmo tempo, os Estados nuclearmente armados ainda possuíam grandes arsenais nucleares, os testes nucleares não haviam cessado e a produção de materiais para armas e mísseis nucleares, submarinos e bombardeiros continuavam a todo vapor. Ou seja, os Estados possuidores de armas nucleares não haviam cumprido sua parte no acordo. Para culminar esse quadro, o regime sofreria uma importante defecção — a Coreia do Norte deixara o Tratado em 1993 —, e assistiria, impotente, a dois países, Índia e Paquistão, desafiarem, anos depois, os objetivos e as políticas do regime de não proliferação. Dessa perspectiva, o regime pareceria ter fracassado largamente.

Em discurso proferido na Conferência sobre o Desarmamento em Genebra no dia 20 de janeiro de 1995, o embaixador mexicano Miguel Marín-Bosch descreveu os reais problemas envolvidos nos esforços da não proliferação e expôs suas preocupações quanto à contenção nuclear, o desarmamento e a extensão definitiva do TNP. Disse ele:

“Quite obviously, with or without the cold war, the NPT’s extension would hardly be an issue if we already had in place a comprehensive test ban treaty, legally binding negative security assurances, [. . .] an international convention banning any further production of fissile materials for weapons purposes, and a specific post-START nuclear disarmament program. But none of this has happened and the only thing we hear are calls for an «indefinite and unconditional extension» of a treaty which is far from perfect and is in need of a major overhaul.”²⁵

A visão cética do embaixador mexicano com relação ao TNP faz com que seja dada bastante importância a outros instrumentos de contenção e desarmamento nuclear, como o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT) e o Tratado de Redução de Armas Estratégicas (Start),²⁶ diminuindo a relevância do TNP como mecanismo efetivo de controle nuclear. Sua posição reflete a insatisfação dos países não nuclearmente armados com os avanços, ou retrocessos, nos objetivos do Tratado. O descontentamento provinha, principalmente, do não cumprimento do papel que cabia aos Estados nuclearmente armados, isto é, o desarmamento.

Em meio às incertezas e dúvidas sobre a efetividade do TNP, havia o medo de que uma Conferência malsucedida em 1995 pudesse afetar: (i) as negociações do CTBT; (ii) as negociações para eliminação de materiais fisséis; (iii) o processo de ratificação da Convenção de Armas Químicas; (iv) os esforços para expandir as inspeções e salvaguardas da AIEA; e (v) os protocolos necessários para fortalecer a Convenção sobre Armas Biológicas.²⁷

Tais receios, porém, não foram confirmados. Ao contrário, a Conferência de Revisão de 1995 foi considerada exitosa na medida em que garantiu a continuidade do regime nuclear sobre a égide do TNP e adotou medidas importantes para seu fortalecimento, dentre elas:

a) Fortalecimento do processo de revisão do Tratado

Foi decidido que, começando em 1997, o Comitê Preparatório deveria se reunir durante dez dias em cada um dos três anos antecedentes à Conferência de Revisão, com o intuito de considerar princípios, objetivos e maneiras de promover a completa implementação do Tratado e fazer recomendações a serem levadas à Conferência de Revisão. Também ficou acordado que as Conferências de Revisão deveriam avaliar os resultados alcançados nos cinco anos anteriores e verificar as medidas adotadas pelos Estados-parte. Seria responsabilidade da Conferência reconhecer quais áreas da não proliferação nuclear precisariam realizar maiores progressos.

b) Princípios e objetivos da não proliferação nuclear e do desarmamento

A Conferência saudou o fim da Guerra Fria como evento facilitador da diminuição da tensão internacional e do fortalecimento da confiança entre os Estados, dando enfoque à necessidade da realização plena e da não proliferação nuclear: construção e mudança de um regime internacional ♦ 141

implementação efetiva das provisões do Tratado. Nesse sentido, adotou os seguintes princípios e objetivos: *universalidade*, segundo a qual a adesão universal ao TNP se tornaria prioridade; *não proliferação*, por meio de um maior esforço de implementação do Tratado; *desarmamento nuclear*, afirmando que o fim da Guerra Fria apresentava uma oportunidade para que os países reduzissem seus estoques de armas, e estabelecendo um plano de ação que envolvia a implementação do CTBT, o estabelecimento de uma convenção para banir a produção de materiais fisséis e esforços por parte dos Estados nuclearmente armados no sentido de reduzir globalmente as armas nucleares; *criação de novas Zonas Livres de Armas Nucleares*, com o objetivo de promover a paz regional (especialmente no Oriente Médio); *garantias de segurança*, e os Estados nuclearmente armados deveriam dar garantias aos Estados não nuclearmente armados signatários do Tratado, assegurando-os que não utilizariam nem ameaçariam fazer uso de armas nucleares; *salvaguardas*, reforçando o papel da AIEA; e *uso pacífico da energia nuclear*, garantindo o direito de todos os Estados a usar a tecnologia nuclear para fins pacíficos.

c) Extensão indefinida do Tratado

Em consonância com o Artigo X parágrafo 2, a Conferência votou, por maioria simples, em favor da extensão indefinida do Tratado. Essa foi, sem dúvida, a mais importante decisão da Conferência de Revisão de 1995, pois assim se cristalizou o *statu quo* do regime por tempo indeterminado. Houve o reconhecimento por parte dos Estados de que é necessário o inteiro comprometimento das partes ao Tratado, já que até aquele momento pouco esforço havia sido notado por parte dos Estados nuclearmente armados para reduzir seus estoques de artefatos nucleares.

Em termos práticos, portanto, a Conferência de Revisão de 1995 equivaleu a uma nova fundação do componente central do regime de não proliferação nuclear, ainda que não se tenha alterado nenhum dos seus componentes e preceitos e nem mesmo introduzido novos elementos que alterassem significativa ou substancialmente os compromissos originais, que foram reafirmados. Apesar do reconhecimento das fragilidades e lacunas do Tratado (as quais uma vez mais não foram tratadas com vistas à sua superação), o contexto favorável e os elevados custos políticos de admitir quaisquer formas de retrocesso quanto às

preocupações e aos objetivos que originalmente levaram ao próprio Tratado ofereciam um patamar que garantiria a sua manutenção. Ainda assim, persistiriam as mesmas lacunas e fragilidades que alimentavam incertezas quanto à real eficácia e às perspectivas do TNP, as quais voltariam a pesar no diálogo político que transcorreria nas revisões seguintes.

A Conferência de Revisão de 2000

Em harmonia com os esforços propostos pela Revisão de 1995 — especialmente quanto ao desarmamento — e as provisões do artigo VI do Tratado de Não Proliferação Nuclear, a Revisão do ano 2000 assumiu como principal meta a diminuição progressiva e sistemática dos arsenais nucleares. Está expresso e reafirmado no Relatório Final o desejo de eliminação completa dos arsenais nucleares dos Estados nuclearmente armados. Além disso, a Conferência pedia: assinaturas e ratificações do CTBT, aumento da transparência dos Estados quanto a suas capacidades nucleares, maior esforço na redução de armas nucleares não estratégicas, diminuição no papel das armas nucleares em suas políticas de segurança e apresentação de relatórios regulares por parte dos Estados sobre seus esforços de desarmamento. O relatório prevê ainda o desenvolvimento de capacidades de verificação que irão garantir o cumprimento dos acordos de desarmamento.

Porém, alguns eventos internacionais, ocorridos pouco antes da Revisão de 2000, ameaçaram a estabilidade do Regime de não proliferação nuclear, pondo em xeque sua capacidade de conter a aplicação do conhecimento nuclear para fins bélicos. Em maio de 1998, Índia e Paquistão realizaram seus primeiros testes nucleares, caso que já foi estudado em seção anterior. Tal acontecimento deixou os dois países ainda mais longe de aderirem ao Regime de não proliferação nuclear, e fez o mundo duvidar da eficiência do TNP em conter a proliferação horizontal.

Outro importante acontecimento também ameaçou o Regime. A crise na Iugoslávia em 1999, e a posterior intervenção da Otan no conflito, minaram a relação entre Rússia e Estados Unidos, que atingiu naquele momento seu ponto mais crítico desde o fim da Guerra Fria. O CTBT não havia conseguido as ratificações necessárias para entrar em vigor (situação que perdura até os dias atuais), além de ter sido rejeitado

pelo Senado americano em outubro de 1999, e a Conferência da ONU sobre desarmamento enfrentava forte impasse. Os três comitês preparatórios, criados na Revisão de 1995 para melhorar o processo de revisão do Tratado, não apresentaram os resultados desejados e não produziram recomendações à Conferência de Revisão.

Nesse contexto, as partes do Tratado foram para a Conferência com baixas expectativas.²⁸ Além disso, os Estados não nuclearmente armados começavam a questionar se a extensão indefinida do Tratado não havia sido uma boa escolha.

Para a surpresa de muitos analistas, a Conferência obteve sucesso, pois conseguiu um consenso histórico na votação do relatório final e, pela primeira vez desde 1985, alcançou acordos substantivos nos esforços de implementação para o desarmamento nuclear.²⁹ O grande feito dessa Conferência de Revisão foi o de ter apontado medidas concretas para redução dos arsenais nucleares.

Esse sucesso se deve, em grande medida, à atuação da Coalizão da Nova Agenda (NAC — New Agenda Coalition), criada em junho de 1998, após o fracasso da segunda reunião preparatória e das explosões nucleares da Índia e do Paquistão. A NAC é formada por sete países não nuclearmente armados: Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, África do Sul e Suécia.³⁰ O receio desses países era que, se não houvesse consenso para o desarmamento, os recentes acontecimentos enfraqueceriam o Regime de não proliferação nuclear, e, para eles, melhor seria um regime falho do que nenhum regime. Nesse espírito, então, a Coalizão propôs à Conferência:

“a challenging but do-able bottom line calling for an unequivocal undertaking to eliminate nuclear arsenals, a carefully negotiated working paper of pragmatic, realizable steps, and a strategy involving the establishment of a nuclear disarmament subsidiary body, but with enough flexibility to manoeuvre.”³¹

A estratégia dessa coalizão funcionou, e suas propostas foram fundamentais para a formulação de um texto final que, com alterações, pudesse ser aceito pelos demais Estados.

A aprovação unânime do relatório final da Conferência marcou o sucesso do processo de revisão e revelou que o Regime estava entrando

no século XXI com perspectivas positivas. Quanto tempo esse otimismo iria durar dependeria, em grande medida, do jogo político das grandes potências, do cumprimento de suas promessas de desarmamento e dos principais eventos internacionais subsequentes.

As Conferências de Revisão do TNP de 1995 e 2000, assim como a Conferência Histórica entre Coreia do Norte e Coreia do Sul em 2000, representaram momentos de entusiasmo em relação ao TNP e à política nuclear global no final do século passado. A prorrogação por tempo indeterminado do TNP (1995) e os Treze Passos para o Desarmamento das Nações Nucleares (2000) foram considerados avanços importantes. Foi nesse ritmo que as negociações acerca do regime de não proliferação iniciaram-se no século XXI. Os avanços de proporções consideráveis conseguidos em 1995 e 2000 foram reflexos, sobretudo, dos esforços de desarmamento realizados pelas nações nucleares, principalmente, Estados Unidos e Federação Russa, durante a década de 1990, após o fim da Guerra Fria.

No entanto, a Conferência de Revisão do TNP de 2005, assim como seus Comitês Preparatórios, não conseguiram imprimir nenhum progresso nas discussões acerca dos principais óbices do TNP. Ao contrário, as nações nucleares estavam reticentes em reconhecer os compromissos assinados em 1995 e 2000, nas duas últimas Conferências de Revisão. Por isso ser a Revisão de 2005 é considerada, por alguns, como grande fracasso. As quatro razões aqui defendidas para esta falta de avanço são: 1) a política americana de “mudança fundamental”, que foi implementada em seguida aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Segundo essa política, os últimos acontecimentos teriam promovido uma “mudança fundamental” no contexto das discussões do regime, o que impossibilitaria, por questões de segurança nacional, que os Estados Unidos cumprissem o que havia sido acordado em 1995 e 2000 em relação ao desarmamento nuclear. A posição americana foi seguida de perto pela França; 2) A falta de liderança e coesão na atuação da Coalizão da Nova Agenda (Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, África do Sul e Suécia) e do Movimento dos Não Alinhados. A participação ativa e direcionada destes dois grupos foi crucial para os avanços alcançados nas duas Conferências de Revisão anteriores. No entanto, em 2005, tiveram pouca influência, pois sua atuação foi bastante esparsa e sem coordenação; 3) Foco nas não proliferação nuclear: construção e mudança de um regime internacional ♦ 145

iniciativas plurilaterais, como o *Global Threat Reduction Initiative*, o *Proliferation Security Initiative* e o *G-8 Global Partnership*. Essas iniciativas foram apoiadas pelos Estados Unidos e apontadas por alguns como avanços no combate às novas ameaças ao regime, enquanto as discussões no âmbito do próprio regime estavam sendo bloqueadas; 4) Conservadorismo e reativação da importância das armas nucleares na estratégia das nações nucleares. As nações nucleares adotaram uma postura generalizada de não aceitação dos compromissos de desarmamento celebrados nas Conferências de Revisão passadas. Além disso, o projeto *Trident* britânico e o *US Nuclear Posture Review* deixaram claro que as armas nucleares mais uma vez tinham ganhado importância fundamental nas estratégias nacionais das nações nucleares.

As perspectivas da Conferência de Revisão de 2010

Após os inexpressivos resultados da Conferência de Revisão do TNP de 2005, o Primeiro Comitê Preparatório para a Conferência de Revisão de TNP de 2010 também não trouxe resultados substantivos, mas apontou algumas tendências para 2010. Foram observadas tendências positivas e também negativas. As três tendências positivas mais destacadas foram: 1) A reorganização da Coalizão da Nova Agenda e do Movimento dos Não Alinhados, que possibilitou maior influência destes grupos ante as posições das nações nucleares nas negociações; 2) Uma mais ativa participação americana, aceitando negociar os assuntos mais importantes, diferentemente de 2005 quando, em uma demonstração de repúdio às negociações, enviou como representante um diplomata com pouca experiência; 3) Manutenção e reforço das discussões acerca da institucionalização do TNP, defendidas, principalmente, pelas delegações do Canadá e da Irlanda.

Em oposição, as seguintes cinco tendências negativas foram identificadas: 1) Papel ativo e bloqueador das negociações pelo Irã; 2) Manutenção da posição de não aceitação do que foi acordado em 1995 e 2000 pelas nações nucleares; 3) Pouca atenção da mídia e da sociedade civil; 4) Continuação das políticas de aumento da importância das armas nucleares em suas estratégias pelos países nucleares; 5) Perspectiva de aumento da indústria da energia nuclear para geração de eletricidade.

Mais recentemente, o Segundo Comitê Preparatório, embora não tenha alcançado grande avanço das discussões, apresentou outros dois

pontos positivos. São eles: uma posição conjunta das potências nucleares depois de muito tempo de desentendimentos entre elas; e um arrefecimento das tensões entre os principais atores negociadores. Estas tendências observadas não são suficientes para gerar conclusões acerca do sucesso ou fracasso da Conferência de Revisão de 2010, mas nos apontam algumas questões estruturais e conjunturais importantes, que, até o momento, parecem desenhar um quadro mais favorável às negociações nucleares do que em 2005, no que se refere, sobretudo, à possibilidade de maior coordenação entre os principais atores dentro do regime, tanto as potências nucleares como os países integrantes da Coalizão da Nova Agenda. Por outro lado, a inexistência de propostas ou modelos que impliquem uma profunda revisão do TNP de forma a gerar mudanças no regime sinaliza a perspectiva de que sejam acertadas algumas medidas de natureza semelhante aos Treze Passos acordados no ano 2000, que refletem visões normativas convergentes, mas que não têm lastro político suficiente para sua plena implementação.

Conclusões: as perspectivas do regime de não proliferação

A avaliação do regime de não proliferação nuclear em sua trajetória recente exige considerar a diferenciação proposta por Krasner entre enfraquecimento do regime, mudança dentro do regime e mudança do regime. Uma mudança dentro do regime envolve alterações das regras e procedimentos de tomada de decisões, ao passo que uma mudança do regime supõe uma alteração das normas e princípios. Já o enfraquecimento do regime envolve uma incoerência entre os componentes do regime ou inconsistência entre o regime e os comportamentos relacionados.³²

À luz dessas considerações, torna-se claro que o regime de não proliferação se encontra em situação delicada em que confronta tanto desafios internos quanto externos, demonstrando dificuldades para lidar com tais impedimentos. Contudo, mesmo questões conjunturais, ainda que adversas, podem representar incentivos para o regime. O fato de a Índia ter ameaçado o Regime de não proliferação nuclear, ao contrário das previsões e do que admitiria o senso comum, fez com que o regime passasse por uma etapa de um processo de fortalecimento. Isso se deve ao fato de os países terem percebido, principalmente os não proliferação nuclear: construção e mudança de um regime internacional ◆ 147

membros da *New Agenda Coalition*, que o Regime era uma das únicas vias — uma vez que carecem de poder de dissuasão — pelas quais eles poderiam conter uma futura expansão das armas nucleares para outros países (e mesmo outros atores internacionais).

O fortalecimento do Regime foi medido por meio da análise da Conferência de Revisão de 2000, sendo esta uma das mais bem-sucedidas da história do Regime. Essa Conferência, contudo, é apenas um indicador das condições reais do Regime, mas não nos revela as razões para manutenção de sua estabilidade.

O principal ponto da questão sul-asiática, e argumento conclusivo da presente análise, é o fato de que a proliferação nuclear para a região não se explica por falhas no Regime, mesmo porque a Índia nunca foi signatária do Tratado e, até 2000, o TNP não tinha pretensões abertamente universalistas. A explicação central está no jogo de poder na região e nas perspectivas das grandes potências mundiais com relação a esse jogo, o que gera um clima de instabilidade e incertezas, características de situações críticas e de pouco espírito cooperativo. Sendo assim, não se acredita que a proliferação no subcontinente irá desencadear processos semelhantes em outras regiões, o que delimita, em princípio, o horizonte de curto prazo da proliferação nuclear no que respeita à ação dos Estados ante aqueles casos que por ora ocupam as atenções internacionais, quais sejam, o Irã e a Coreia do Norte. No que diz respeito aos atores não estatais, o espectro do terrorismo nuclear não somente permanece presente, mas tende a aumentar como foco de preocupações, dadas, sobretudo, a expectativa de crescimento das exportações de combustível nuclear e as consequentes pressões para o acesso a tecnologias de enriquecimento e sobre os mecanismos de controle dos fluxos de urânio.

A Conferência de Revisão do TNP de 2005, apesar de seu êxito quanto à reafirmação dos objetivos e princípios básicos no que tange à não proliferação, não logrou produzir mudanças dentro do regime que reconfigurassem a sua própria natureza, ou seja, permitissem a transição de um regime hegemônico para um regime negociado, com evidentes ganhos no que se refere a legitimidade, alcance e capacidade de gerar comprometimento efetivo. Para muitos, a permanência do regime como um regime essencialmente hegemônico no qual as potências nucleares mantêm grande margem de discricionariedade no que tange à

proliferação vertical representaria o fracasso do regime como um todo. No entanto, para além de uma interpretação pessimista sobre o TNP, se faz necessário considerar mais detidamente as dificuldades do regime de não proliferação para se ajustar às novas realidades e desafios. Nesse sentido, cumpre considerar o peso de alguns atores e grupos-chave nas negociações, bem como a relevância do déficit institucional e democrático característico do regime desde sua criação.

Em outras palavras, os atuais desafios da política internacional contemporânea quanto ao TNP acentuam fraquezas conjunturais (interesses nacionais conflitantes) e estruturais (déficit democrático e, principalmente institucional). O caso da Coreia do Norte é instrumental para se observar as principais características e as fraquezas estruturais em consideração. A resposta à saída norte-coreana do regime envolveu um arranjo negociador *ad hoc*, sem ligação formal com as instituições básicas do regime, não transparente à sociedade civil global e composto por apenas seis países. Além disso, deixa claro que as Conferências de Revisão do TNP carecem de maior institucionalização e peso político para não dependerem das decisões do Conselho de Segurança e de arranjos negociadores *ad hoc*. Como resolver as crises regionais envolvendo o componente nuclear é quase tão difícil quanto solucionar as falhas do regime em si; percebe-se, portanto, que não existe uma saída fácil para o problema da proliferação nuclear, pelo menos não num futuro próximo. Índia e Paquistão provaram isso em 1998, e no século XXI o regime deverá passar por desafios semelhantes, até que se mostre sólido e funcional.

Do mesmo modo, a resposta à política nuclear indiana e às eventuais decorrências dos atentados de 11 de setembro no campo nuclear foi igualmente pragmática da parte dos Estados Unidos, que alteraram sua política, gerando uma importante inflexão na tendência otimista inaugurada pela Conferência de Revisão de 1995 e, de certa forma, mantida em 2000, culminando com a negociação do acordo de cooperação nuclear com a Índia, obedecendo antes à lógica de uma dinâmica geopolítica de contenção da China a partir do sul do continente asiático, segundo um interesse estratégico nacionalmente definido. No mesmo sentido, a saída dos Estados Unidos do Tratado de Limitação de Armas Estratégicas terminou comprometendo um importante elemento de apoio ao regime de não proliferação, precisamente no campo em que não proliferação nuclear: construção e mudança de um regime internacional ♦ 149

confronta uma de suas lacunas mais persistentes, ou seja, o desarmamento das potências nucleares. A isso se soma o fato de não estar ainda em vigor o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares, outro importante pilar do regime de não proliferação.

Visto dessa perspectiva, o regime encontra-se severamente debilitado, e suas perspectivas são igualmente restritas. Contudo, não é possível asseverar que os princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão foram alterados, ou que as ações dos atores são totalmente incompatíveis com o regime. O que está realmente claro é que o regime atravessa um momento delicado em que existem forças centrífugas ameaçadoras, ou seja, há pressões importantes em cada um dos seus pontos fundamentais (fins bélicos e pacíficos da tecnologia nuclear, cooperação tecnológica e desarmamento nuclear) que coincidem com a fragilização do próprio TNP e dos demais componentes do regime. O elemento que segue dando sustentação ao Tratado e ao regime como um todo são as salvaguardas e inspeções da AIEA, mas ainda assim de modo bastante suscetível a injunções políticas, como o demonstram as controvérsias em torno dos programas iranianos e norte-coreano, bem como aquelas em torno do chamado Protocolo Adicional, com o qual se procura ampliar a abrangência das inspeções. O renovado interesse pela energia nuclear em face da perspectiva de crescentes limitações na oferta de combustíveis fósseis, a maior demanda por combustível nuclear, o consequente aumento das exportações e a busca por autonomia em relação ao provimento das necessidades nesse campo, a modernização (e mesmo a eventual ampliação) dos arsenais nucleares das grandes potências e o interesse também por maior discricionariedade na esfera das políticas de segurança presente em diversos países, gerando estímulos para a defecção do regime ou acentuando o já grave problema de lidar com países não membros, representam importantes fontes de pressão sobre o regime de não proliferação — pressões estas que tendem a se acentuar nos próximos anos.

Por fim, pode-se concluir que enquanto poucos Estados, muitas vezes de forma *ad hoc* e não transparente, forem responsáveis pela condução do Regime de Não Proliferação, a resposta a esses desafios continuará a ter uma efetividade abaixo da esperada. É certo que este e outros temas estarão presentes na agenda da Conferência de Revisão do TNP de 2010, quando se demonstrará se os Estados serão capazes ou não de

resolver os problemas conjunturais e estruturais do regime, que, atualmente, fazem com que ele perca pouco a pouco sua credibilidade enquanto, paradoxalmente, se confirma como principal pilar do regime de não proliferação. A perspectiva mais clara que desponta, no atual contexto, é o de que a AIEA tenha seu papel reforçado tanto perante os países partes do TNP quanto perante os demais, deslocando o próprio TNP a uma posição secundária como componente do regime de não proliferação nuclear. O mesmo se descortina com relação ao Conselho de Segurança, particularmente diante de situações ou ameaças emanadas de políticas tanto de países partes do regime, quanto de terceiros, ou mesmo de atores não estatais, uma vez que o espectro do terrorismo nuclear não somente se mantém como aumenta em importância no rol das preocupações de segurança internacional.

Notas

- 1 Smith, Roger K. *Explaining the non-proliferation regime: anomalies for contemporary international relations theory*, p. 257.
- 2 Ibidem, p. 258.
- 3 Ibidem, p. 257.
- 4 Mazzouli, Valerio de O. *Coletânea de direito internacional e constituição federal*, p. 294.
- 5 Ibidem, pp. 293 e 295.
- 6 Ibidem, p. 294.
- 7 Ibidem, p. 295.
- 8 Percovich, George. *Nuclear proliferation*, pp. 20-1.
- 9 Smith, Roger K. *Explaining the non-proliferation regime: anomalies for contemporary international relations theory*, p. 257.
- 10 Ibidem, p. 260.
- 11 Ibidem, p. 261.
- 12 Walsh, Jim. *Learning from past success: The NPT and the future of Non-proliferation*, p. 20.
- 13 Ibidem, p. 21.
- 14 Smith, Roger K. *Explaining the non-proliferation regime: anomalies for contemporary international relations theory*, p. 259.
- 15 Ibidem, 260.
- 16 Shuja, Sharif M. *India and nuclear weapons*, p. 110.
- 17 Ibidem, p. 104.
- 18 A ratificação do CTBT pela Índia era condição essencial para a entrada em vigor do Tratado.
- 19 Livre tradução: "Os indianos veem a si mesmos como vítimas de uma ordem imoral e presos numa posição de inferioridade por estruturas de poder sobre as quais têm pouca influência". Shuja, Sharif M. *India and nuclear weapons*, p. 115.
- 20 Ibidem, p. 108.

21 Citado em: Perkivich, George. *Nuclear proliferation*, p. 16. Livre tradução.

22 Livre tradução: "tais ações não conferiram, de modo algum, *status* de nação nuclearmente armada ou nenhum outro *status* especial que seja". Johnson, Rebecca. *The 2000 NTP Review Conference: a delicate, hard-won compromise*; <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd46/46npt.htm>>.

23 GC(50)/15 (2006).

24 Keohane, Robert O. *The demand for international regimes*, p. 334.

25 Livre tradução: "Obviamente, com ou sem a Guerra Fria, a extensão do TNP não seria um problema se já tivéssemos o CTBT, garantias legais de segurança negativa, [...] uma convenção internacional banindo qualquer futura produção de materiais fisséis para serem usados em armamentos e um programa específico de desarmamento pós-Start. Mas nada disso ocorreu e a única coisa que ouvimos são pedidos para a «extensão indefinida e incondicional» de um tratado que está longe de ser perfeito e precisa de um grande conserto". Citado em Cirincione, Joseph. *The Non-Proliferation Treaty and The Nuclear Balance*, pp. 203-4.

26 "Strategic Arms Reduction Treaty", acordos firmados entre EUA e URSS para redução de seus arsenais militares.

27 Cirincione, Joseph. *The Non-Proliferation Treaty and The Nuclear Balance*, p. 206.

28 Johnson, Rebecca. *The 2000 NTP Review Conference: a delicate, hard-won compromise*; <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd46/46npt.htm>>.

29 Ibidem.

30 Ibidem.

31 Livre tradução: "um argumento desafiador, porém possível, defendendo a realização explícita da eliminação dos arsenais militares, um *working paper* cuidadosamente negociado composto por estágios pragmáticos e realizáveis, e uma estratégia envolvendo o estabelecimento de um corpo subsidiário para o desarmamento nuclear, mas com flexibilidade suficiente para manobras". Ibidem.

32 Krasner, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*, p. 5.

defesa, orçamento e projeto de força o brasil em perspectiva comparada¹

EUGENIO DINIZ

VISA-SE AQUI A COMPARAR A RELAÇÃO ENTRE EFETIVOS E equipamentos convencionais das Forças Armadas do Brasil com África do Sul, Índia e Israel. Em seguida, examinam-se quais seriam as condições e a possibilidade, se houver, de enfrentar algumas das dificuldades identificadas. A premissa é que países em que há maior expectativa de confrontação armada tenderão a estar mais bem preparados.³

Comparação

A ideia é contrastar o caso brasileiro com diferentes combinações de aspectos convergentes e divergentes com relação ao Brasil, de modo a melhor caracterizar a situação brasileira.

Com quem comparar

Com a África do Sul, o Brasil tem de semelhante o fato de ambos serem, no que se refere a parâmetros tradicionais (tais como capacidade bélica e riqueza), os principais Estados na sua região; de enfrentarem pouco ou nenhum desafio militar direto da parte de seus vizinhos, ou mesmo de atores externos às respectivas regiões; de não disporem de capacidade bélica nuclear; de serem frequentes participantes de Operações de Paz; de contarem com um litoral razoavelmente extenso; e

terem uma indústria bélica com alguma capacidade em determinados nichos, conquanto diferentes. Porém, o Brasil possui economia maior que a África do Sul, e um território significativamente mais extenso.

Com a Índia, o Brasil compartilha uma presença global semelhante no tocante a riqueza e território — matizado pelo extraordinário e acelerado crescimento recente da economia indiana —; além do fato de terem ambos litoral extenso; de serem frequentes participantes de Operações de Paz; e terem uma indústria bélica com alguma capacidade em determinados nichos, conquanto diferentes. Mas, ao contrário do Brasil, a Índia dispõe de capacidade bélica nuclear; um entorno conflitivo e desafiante, com uma situação tensa com o vizinho Paquistão e pendências duradouras com a China, que, por sua vez, é uma potência superior, militarmente, à Índia em alguns aspectos, e um pouco menos capaz em outros — desse ponto de vista, a Índia não ostenta a tranquilidade estratégica de Brasil e África do Sul; e, obviamente, a população indiana é muito maior do que a brasileira.

O maior contraste é, naturalmente, com Israel. Ao contrário do Brasil, Israel é territorialmente minúsculo; tem pouca presença marítima; é reconhecido como detentor de capacidade bélica nuclear; conta com uma indústria de defesa que atua em diversos setores de ponta; seu entorno é um dos mais conflitivos do mundo, e o país não só está envolvido em uma situação de prolongada confrontação na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, como também esteve envolvido em seis operações de maior porte nos últimos sessenta anos, ou média de uma por década (1948, 1956, 1967, 1973, 1982, 2006); além de não ter tradição de participação em Operações de Paz.

O que comparar

A comparação se dará, para os quatro países, no que se refere às razões entre os efetivos das Forças Armadas da ativa — no agregado e discriminado por força — e os principais equipamentos combatentes,⁴ agregados nas seguintes categorias:⁵

♦ *Tanques*: para os nossos propósitos, agrega o que é designado, no *Military Balance 2008* (IISS, 2008), como tanques de batalha (*main battle tanks*, MBT), tanques de reconhecimento (*reconnaissance tanks*, RECCE), tanques leves (*light tanks*, LT, ou *light-armoured tanks*, LAT)

e veículos de combate de infantaria (*Infantry Fighting Vehicles*, IFV, ou *Armoured Infantry Fighting Vehicles*, AIFV), e veículos de assalto anfíbio (*amphibious assault vehicle*, AAV). Foram incluídos tanto os que pertencem aos Exércitos quanto aos Fuzileiros Navais de cada país, quando era o caso;

♦ *APC*: designa os veículos blindados de transporte de pessoal (*armoured personnel carriers*, em inglês), que permitem o deslocamento da infantaria em ritmo semelhante ao dos tanques. Foram incluídos tanto os que pertencem aos Exércitos quanto aos Fuzileiros Navais de cada país, quando era o caso;

♦ *Art*: agrega todas as peças de artilharia, médias ou pesadas, obuseiros, canhões, morteiros ou sistemas de lançamento múltiplo de foguetes (*multiple rocket-launching system*, MRLS), autopropelidas ou rebocadas. Foram incluídos tanto os que pertencem aos Exércitos quanto aos Fuzileiros Navais de cada país, quando era o caso. A exceção ficou para armamentos antitanque e antiaéreos, uma vez que as informações agregam nesta categoria todos os tipos de armamentos usados para esse fim, que incluem mísseis de uso pessoal, o que tornaria a categoria muito heterogênea e prejudicaria a comparação;

♦ *MSC*: Principais combatentes de superfície, incluindo, para os países selecionados, porta-aviões, destróieres, fragatas e corvetas. Não inclui navios de minagem e varredura;

♦ *Sub*: Submarinos, que nos casos selecionados, são basicamente submarinos convencionais de ataque (SSK);

♦ *BAF*: agrega bombardeiros (*bombers*, B), aviões de ataque ao solo (*attack aircraft*, A), caças (*fighters*, F), caças-bombardeiros (*fighter-ground-attack*, FGA), incluídos os das Marinhas, quando for o caso. Nenhum dos países selecionados tem bombardeiros propriamente ditos, pesados e de longo alcance.

Evidentemente, as três primeiras categorias se relacionam mais diretamente aos Exércitos (apesar da inclusão dos equipamentos dos Fuzileiros); a última, às Forças Aéreas (apesar da inclusão das aeronaves das Marinhas); e as intermediárias, às Marinhas.

Sem desconsiderar a importância de outros elementos de apoio, e principalmente sem desconsiderar variáveis qualitativas como treinamento e desempenho dos efetivos, ou diferenças qualitativas nos próprios equipamentos, ou, ainda, a disponibilidade de apoio logístico que

viabilize o emprego efetivo das forças, o fato é que aquelas variáveis representam distintas combinações de poder-de-fogo, proteção e movimento, que, combinadas, permitem agir tanto dentro quanto fora de seu próprio território, independentemente de seu emprego tático ou estratégico ser defensivo ou ofensivo.

Comparando

Primeiramente, vejamos os dados:

Quadro 1. Efetivos e equipamentos combatentes das Forças Armadas (em 2008) e população, PIB e renda *per capita* (em 2004) de África do Sul, Brasil, Índia e Israel

	África do Sul	Brasil	Índia	Israel
Total FFAA (ativa)	56.334	367.901	1.468.000	176.500
Total Exército	41.350	238.200	1.288.000	133.000
Total Marinha	5.801	62.261	55.000	9.500
Total Força Aérea	9.183	67.440	124.000	34.000
Tanques*	1.543	776	6.059	3.909
APC	810	853	817	10.419
Artilharia**	241	619	4.780	1.300
Morteiro	1.226	1.088	6.520	4.132
Porta-aviões	0	1	1	0
Fragatas	0	10	15	0
Corvetas	4	4	24	3
Destróieres	0	0	8	0
Submarinos	3	5	16	3
Bomb/Ataque/Caças***	19	286	503	367
PIB (X 1000 US\$, 2004, Banco Mundial)****	212.777.000	604.855.000	691.876.000	117.000.000
População (2004, Banco Mundial)	45.584.000	178.718.000	1.079.721.000	6.276.883
Renda <i>per capita</i> 2004 (US \$)	4.667,80	3.384,41	640,79	18.639,92

Fontes: Compilado de IISS (2008); Banco Mundial⁶ CIA Factbook.⁷

Obs.:

* MBT, RECCE, LT, IFV, AIFV, AAV incl. Fuz.

** Towed, SP, MLR, AT, AD, incl. Fuz.

*** Incl. Marinha.

A partir daí, pode-se calcular a relação efetivos-equipamentos. Como os efetivos estão na posição do numerador e os equipamentos na do denominador, basicamente, quanto menor o número, mais bem equipadas estarão as forças; quanto maior o valor, menos bem equipadas estarão as forças, apontando para maior eficiência combatente.⁸ No caso da comparação efetivos-população, mensura-se quanto da população está ocupada nas Forças Armadas (da ativa).

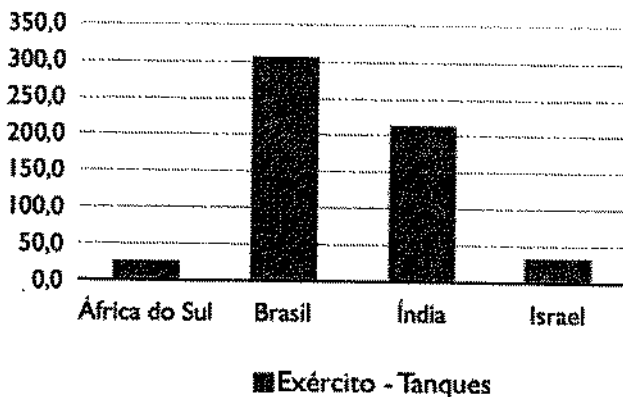
Quadro 2. Relação entre efetivos das Forças Armadas e equipamentos combatentes (em 2008) e entre efetivos das Forças Armadas (em 2008) e população (em 2004) de África do Sul, Brasil, Índia e Israel

Índice	África do Sul	Brasil	Índia	Israel
Exército-Tanques	26,80	306,96	212,58	34,02
Exército-APC	51,05	279,25	1.576,50	12,77
Exército-Art	28,19	139,54	113,98	24,48
Marinha-MSC	1.450,25	4.150,73	1.145,83	3.166,67
Marinha-Sub	1.933,67	12.452,20	3.437,50	3.166,67
Força Aérea-BAF	483,32	235,80	248,51	92,64
Total FFAA-Tanques	36,51	474,10	242,28	45,15
Total FFAA-APC	69,55	431,30	1.796,82	16,94
Total FFAA-Art	38,40	215,52	129,91	32,49
Total FFAA-MSC	14.083,50	24.526,73	30.583,33	58.833,33
Total FFAA-Sub	18.778,00	73.580,20	91.750,00	58.833,33
Total FFAA-BAF	2.964,95	1.286,37	2.918,49	480,93
Exército-população (%)	0,09%	0,13%	0,12%	2,12%
Marinha-população (%)	0,01%	0,03%	0,01%	0,15%
Força Aérea-população (%)	0,02%	0,04%	0,01%	0,54%
Total FFAA-população (%)	0,12%	0,21%	0,14%	2,81%

Fonte: Quadro 1, acima.

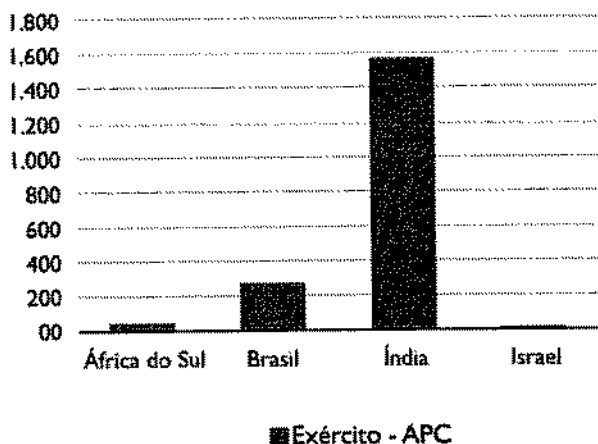
As relações podem ser visualizadas nos gráficos:

Gráfico 1. Efetivos dos Exércitos sobre Tanques



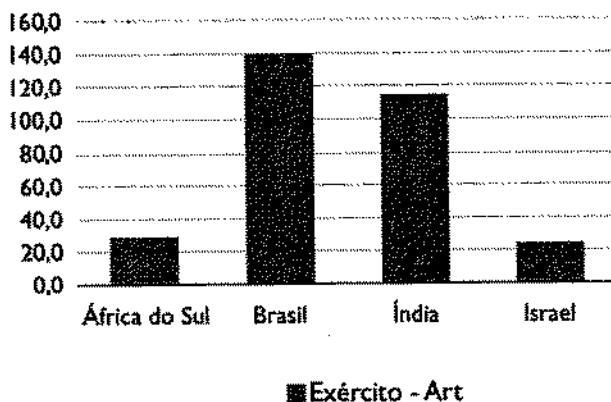
♦ Do ponto de vista da relação efetivos-tanques, o Brasil é claramente mais mal-equipado (com onze vezes mais soldados do Exército por tanque que a África do Sul e nove vezes mais que Israel), seguido da Índia, de Israel e da África do Sul.

Gráfico 2. Efetivos dos Exércitos sobre APCs



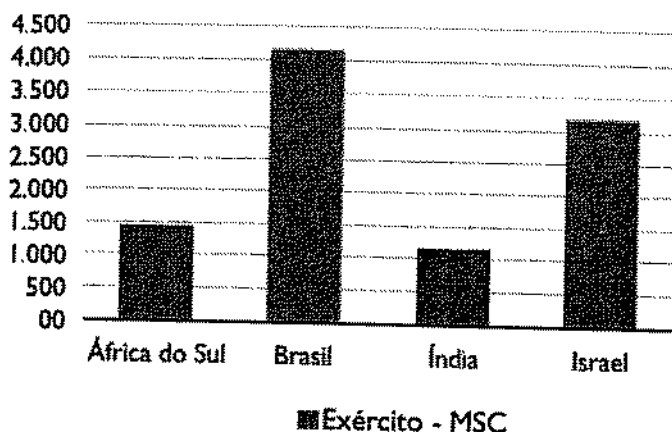
♦ No caso dos APCs, o Brasil fica em segundo lugar em ineficiência, perdendo para a Índia. Ainda assim, o Exército Brasileiro tem aproximadamente 22 vezes mais soldados do Exército por APC que Israel, e 5,5 vezes mais que a África do Sul.

Gráfico 3. Efetivos dos Exércitos sobre Art



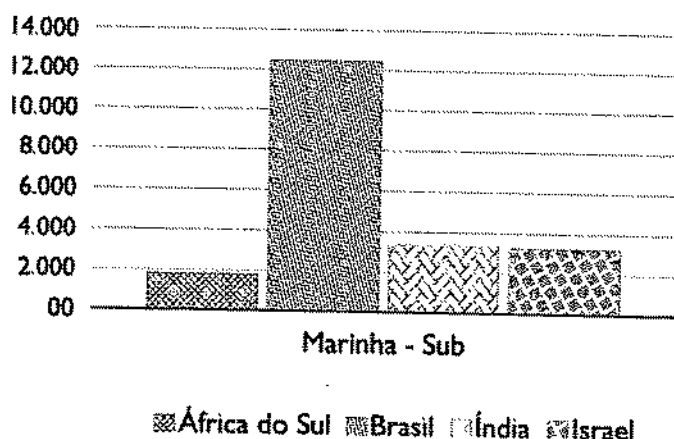
♦ No que se refere a peças de artilharia, novamente o Brasil, cujos soldados do Exército têm menos equipamento, é o campeão de ineficiência. Trata-se de aproximadamente seis vezes mais soldados por peça de artilharia do que no caso de Israel — novamente, o mais bem equipado.

Gráfico 4. Efetivos das Marinhas por MSC



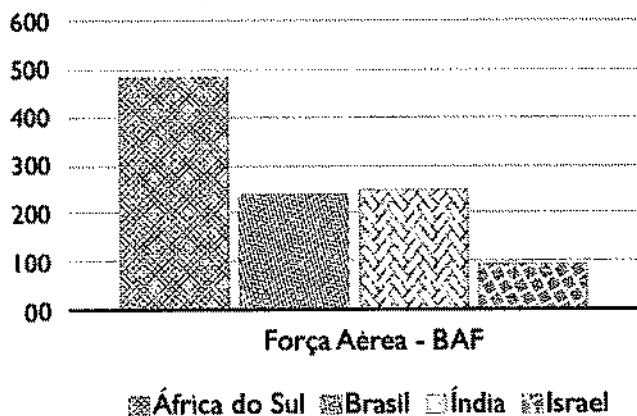
♦ Quanto à relação efetivos da Marinha-MS, novamente o Brasil é o que apresenta maior quantidade de pessoal por equipamento, quase quatro vezes mais do que a Índia. A diferença aqui é que Israel também apresenta um alto coeficiente, mostrando, de um lado, a pouca importância estratégica do mar para Israel, a elevada importância para a Índia, e, ao mesmo tempo, a quantidade de custos logísticos fixos associados a uma Marinha.

Gráfico 5. Efetivos das Marinhas por Sub



♦ Fenômeno semelhante ocorre na relação efetivos das Marinhas-Subs. Novamente, o Brasil é o que tem mais marinheiros por equipamento, relação pouco superior a seis vezes à da África do Sul. Mais uma vez, Israel não apresenta sua eficiência característica, em função da importância estratégica secundária que o mar tem para esse país.

Gráfico 6. Efetivos das Forças Aéreas sobre BAF



♦ No caso dos efetivos das Forças Aéreas/BAF, Israel volta a ser o mais bem-equipado. O Brasil é o segundo menos bem-equipado, depois da África do Sul. Mesmo assim, a FAB, no Brasil, tem quase três vezes mais pessoal do que sua contraparte israelense.

Gráfico 7. Efetivo das FFAA sobre Tanques

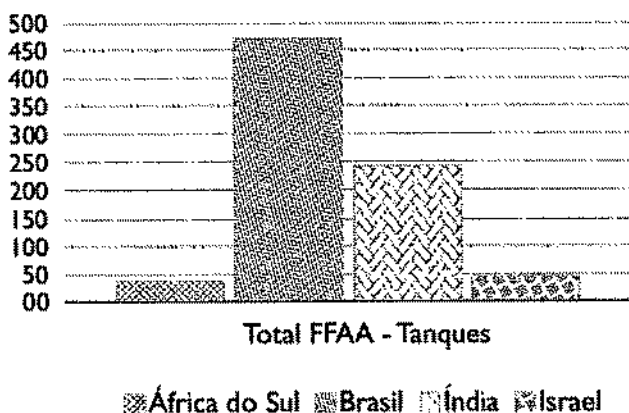


Gráfico 8. Efetivo das FFAA sobre APC

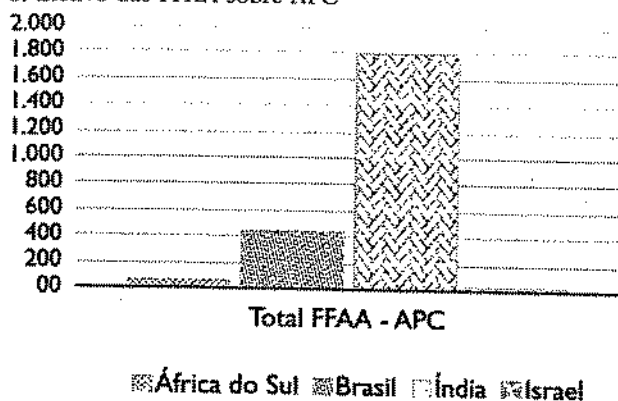


Gráfico 9. Efetivo das FFAA sobre Art

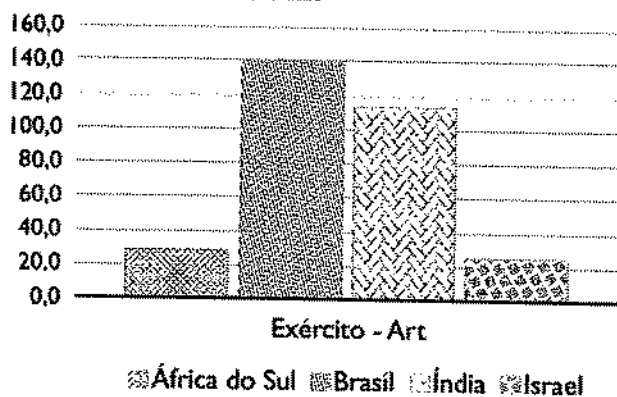


Gráfico 10. Efetivo das FFAA sobre MSC

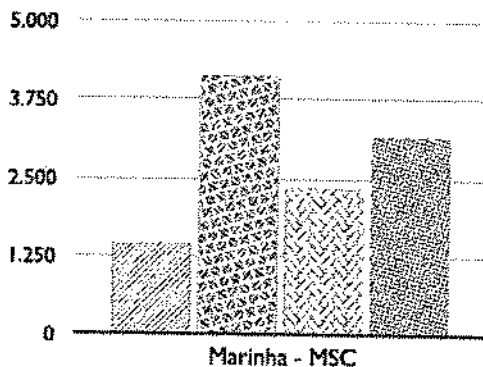


Gráfico 11. Efetivo das FFAA sobre Sub

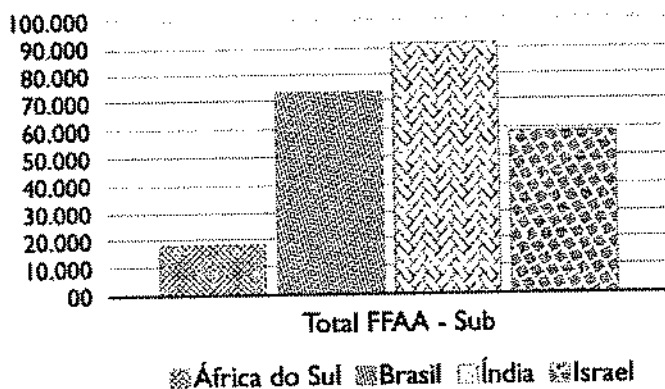
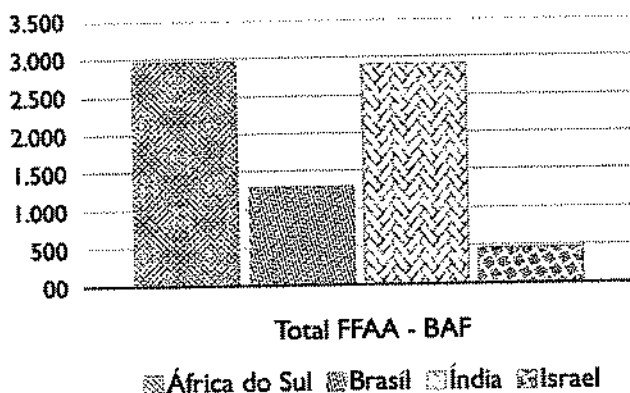


Gráfico 12. Efetivo das FFAA sobre BAF



♦ Quando a conta é feita para a relação total de efetivos das Forças Armadas-equipamento combatente, o Brasil é o menos bem-equipado em quase todas as categorias, exceto no caso dos MSC, onde Israel é o menos bem-equipado. A Índia também tem um número maior de militares da ativa sobre MSC que o Brasil. Mesmo nos submarinos, entretanto, o Brasil é o mais mal-equipado, até mesmo com relação a Israel.

O interessante é que isso ocorre com Israel tendo algo como 2,8% da sua população nas Forças Armadas, ao passo que o Brasil tem aproximadamente 0,21%. Normalmente, supõe-se que, em caso de grave contingência, o Brasil mobilizaria seu vasto contingente de

reservistas — situação que só agravaria a sua escassez de equipamento combatente.

Assim, no agregado, é correto afirmar que o Brasil é, dentre os quatro países analisados, o que tem a pior relação entre efetivos e equipamentos. À primeira vista, isso pareceria sugerir uma ação óbvia: aumentar os equipamentos combatentes das FFAA brasileiras.

Cada força singular tem seus próprios planos a respeito disso. A Marinha do Brasil planeja manter e modernizar um amplo leque de capacidades: porta-aviões, aviação naval e fragatas; novas corvetas e submarinos, se fuzileiros navais; e empenha-se ainda rumo a um submarino nuclear. O Exército Brasileiro pretende manter sua força autorizada de duzentos mil soldados, delineando uma força terrestre de hoje, de amanhã e do futuro. Antecipa a progressiva substituição da concepção de “presença” pelas de “dissuasão”, “resistência” e “projeção de poder”, que demandam amplos programas de aquisição e modernização de equipamentos e sistemas. E a Força Aérea Brasileira, cujo efetivo cresceu 50% nos últimos dez a doze anos, tem se empenhado na aquisição de uma variedade de aeronaves e sistemas.

Enfrentando o desafio

À primeira vista, então, seria necessário aumentar a alocação orçamentária destinada ao Ministério da Defesa, e, particularmente, seu orçamento de investimento. Essa visão tenderia a ser corroborada pelo fato de que a verba alocada ao Ministério da Defesa costuma ficar entre 1,7 e 1,9% do PIB brasileiro, quantia bem abaixo da de outros países. Isso corresponde, no orçamento de 2008 (que já significa um aumento de cerca de um terço em comparação com o de 2005), a aproximadamente 3,14% do total do orçamento da União, conforme o quadro seguinte:

Quadro 3. Despesas do orçamento fiscal e de seguridade social por órgão do Governo Federal (2008)

Discriminação	Despesa (Tesouro + outras fontes) (R\$)	% sobre total orçamento
Câmara dos Deputados	3.721.800.080,00	0,27
Senado Federal	2.677.214.412,00	0,20
Tribunal de Contas da União	1.055.054.379,00	0,08
Supremo Tribunal Federal	479.323.973,00	0,04
Superior Tribunal de Justiça	786.864.801,00	0,06
Justiça Federal	9.208.255.342,00	0,68
Justiça Militar da União	285.456.595,00	0,02
Justiça Eleitoral	4.247.689.770,00	0,31
Justiça do Trabalho	10.236.559.682,00	0,75
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	1.201.741.812,00	0,09
Presidência da República	5.439.618.292,00	0,40
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	6.958.469.568,00	0,51
Ministério da Ciência e Tecnologia	5.895.865.145,00	0,43
Ministério da Fazenda	14.234.134.920,00	1,04
Ministério da Educação	31.714.041.624,00	2,33
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.375.005.097,00	0,10
Ministério da Justiça	8.048.801.929,00	0,59
Ministério de Minas e Energia	5.884.802.778,00	0,43
Ministério da Previdência Social	209.474.699.355,00	15,38
Ministério Público da União	3.052.726.086,00	0,22
Ministério das Relações Exteriores	1.739.112.922,00	0,13
Ministério da Saúde	52.578.492.631,00	3,86
Ministério do Trabalho e Emprego (exclusive o disposto no art. 239 da Constituição)	28.655.807.266,00	2,10
Ministério dos Transportes (exclusive Fundo da Marinha Mercante)	12.565.806.144,00	0,92
Ministério das Comunicações	4.947.611.410,00	0,36
Ministério da Cultura	1.155.621.695,00	0,08
Ministério do Meio Ambiente	2.953.155.012,00	0,22
Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão	8.583.372.061,00	0,63
Ministério do Desenvolvimento Agrário	3.772.276.532,00	0,28
Ministério do Esporte	1.152.442.942,00	0,08
Ministério da Defesa	42.729.576.757,00	3,14
Ministério da Integração Nacional (exclusive Fundos Constitucionais)	4.912.040.462,00	0,36
Ministério do Turismo	2.667.915.384,00	0,20
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	28.602.315.366,00	2,10
Ministério das Cidades	6.761.209.084,00	0,50
Encargos Financeiros da União	241.103.181.870,00	17,70
Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (Não Constitucionais)	34.490.763.313,00	2,53
Reserva de Contingência	5.115.173.173,00	0,38
Transferências Constitucionais Estados, Distrito Federal e Municípios	100.071.755.208,00	7,35
Ministério da Integração Nacional (Fundos Constitucionais)	6.260.911.362,00	0,46
Ministério do Trabalho e Emprego (art. 239 da Constituição)	9.459.262.325,00	0,69
Ministério dos Transportes (Fundo da Marinha Mercante)	169.400.000,00	0,01
Operações Oficiais de Crédito	21.660.413.175,00	1,59
Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	414.182.270.850,00	30,40
Total	1.362.268.012.584,00	100,0

Fonte: Lei nº 11.647 de 24 de março de 2008 — LOA, disponível em <www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=214&sec=8>.

Quando se observa o orçamento de investimento do Ministério da Defesa, então, a situação parece se acentuar ainda mais:

Quadro 4. Orçamento de investimento por órgão do Poder Executivo (2008)

Especificação	Valor (R\$)	% total orçamento órgão
Presidência da República	325.534.685,00	5,98
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	17.758.066,00	0,26
Ministério da Ciência e Tecnologia	13.200.000,00	0,22
Ministério da Fazenda	3.091.703.903,00	21,72
Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior	60.236.089,00	4,38
Ministério de Minas e Energia	56.122.267.352,00	953,68
Ministério da Previdência Social	60.000.000,00	0,03
Ministério da Saúde	72.963.500,00	0,14
Ministério dos Transportes	300.000,00	0,00
Ministério das Comunicações	700.000.000,00	14,15
Ministério da Defesa	1.658.729.851,00	3,88

Fonte: Lei n.º 11.647 de 24 de março de 2008 — LOA.º

Entretanto, é possível refinar um pouco essa análise. Primeiro, podem-se agrupar as despesas entre os Poderes da União:

Quadro 5. Despesas orçamentárias por poder da União

Poder	Total (R\$)	% sobre total orçamento
Legislativo	7.454.068.871	0,55
Judiciário	26.445.891.975	1,94
Executivo	1.328.368.051.738	97,51

Fonte: Quadro 3.

Em seguida, ajuste-se o total dos recursos alocados ao Poder Executivo, excluindo-se todas as despesas e encargos financeiros, todas as transferências a estados, Distrito Federal e municípios, bem como a Reserva de Contingência:

Quadro 6. Total do orçamento e participação orçamentária do Poder Executivo, ajustado para excluir despesas e encargos financeiros, transferências e reserva de contingência (2008)

Discriminação	Valor (R\$)	% total Poder Executivo
Despesas financeiras	676.945.865.895,00	50,96
Transferências	134.562.518.521,00	10,13
Reserva de contingência	5.115.173.173,00	0,39
Total	816.623.557.589,00	61,48
Total do Poder Executivo ajustado	511.744.494.149,00	38,52

Fonte: Quadro 3.

Quadro 7. Participação dos órgãos no total ajustado das verbas alocadas ao Poder Executivo (2008)

Discriminação	Valor (R\$)	% total Poder Executivo (ajustado)
Ministério da Previdência Social	209.474.699.355,00	40,93
Ministério da Saúde	52.578.492.631,00	10,27
Ministério da Defesa	42.729.576.757,00	8,35
Ministério da Educação	31.714.041.624,00	6,20
Ministério do Trabalho e Emprego (exclusive o disposto no art 239 da Constituição)	28.655.807.266,00	5,60
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	28.602.315.366,00	5,59
Ministério da Fazenda	14.234.134.920,00	2,78
Ministério dos Transportes (exclusive Fundo da Marinha Mercante)	12.565.806.144,00	2,46
Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão	8.583.372.061,00	1,68
Ministério da Justiça	8.048.801.929,00	1,57
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	6.958.469.568,00	1,36
Ministério das Cidades	6.761.209.084,00	1,32
Ministério da Ciência e Tecnologia	5.895.865.145,00	1,15
Ministério de Minas e Energia	5.884.802.778,00	1,15
Presidência da República	5.439.618.292,00	1,06
Ministério das Comunicações	4.947.611.410,00	0,97
Ministério da Integração Nacional (Exclusive Fundos Constitucionais)	4.912.040.462,00	0,96
Ministério do Desenvolvimento Agrário	3.772.276.532,00	0,74
Ministério Público da União	3.052.726.086,00	0,60
Ministério do Meio Ambiente	2.953.155.012,00	0,58
Ministério do Turismo	2.667.915.384,00	0,52
Ministério das Relações Exteriores	1.739.112.922,00	0,34
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	1.375.005.097,00	0,27
Ministério da Cultura	1.155.621.695,00	0,23
Ministério do Esporte	1.152.442.942,00	0,23
Ministério dos Transportes (Fundo da Marinha Mercante)	169.400.000,00	0,03

Fonte: Quadro 3 e Quadro 6.

No quadro acima, fica nítido que o orçamento do Ministério da Defesa é, em importância, o terceiro do Poder Executivo, pouco abaixo do Ministério da Saúde e acima do Ministério da Educação. Naturalmente, o Ministério da Previdência Social é de longe o que tem o maior orçamento. Nessas circunstâncias, é muito pouco provável um aumento da verba do Ministério da Defesa que seja tão significativa a ponto de permitir um aumento substancial do orçamento de investimento.

Observem-se, agora, os gastos com pessoal e encargos sociais do Ministério da Defesa e dos Comandos da Aeronáutica, da Marinha e do Exército:

Quadro 8. Participação das despesas com pessoal e encargos sociais no total das despesas do Comando da Aeronáutica, do Comando da Marinha, do Comando do Exército e do Ministério da Defesa (2008)

Órgão	Fiscal (R\$)	Seguridade Social (R\$)	Total (R\$)	Seguridade Social/ /Fiscal (%)
Comando da Aeronáutica	5.744.535.823,00	4.275.204.751,00	10.019.740.574,00	0,74
Pessoal e Encargos Sociais	2.877.520.663,00	4.197.531.124,00	7.075.051.787,00	1,46
Participação no total	50,09%	98,18%	70,61%	
Comando da Marinha	5.033.015.418,00	5.042.903.929,00	10.075.919.347,00	1,00
Pessoal e Encargos Sociais	2.779.464.553,00	4.992.729.749,00	7.772.194.302,00	1,80
Participação no total	55,22%	99,01%	77,14%	
Comando do Exército	7.300.613.001,00	10.692.142.375,00	17.992.755.376,00	1,46
Pessoal e Encargos Sociais	5.516.926.681,00	10.559.230.228,00	16.076.156.909,00	1,91
Participação no total	75,57%	98,76%	89,35%	
Ministério da Defesa	22.018.457.049,00	20.711.119.708,00	42.729.576.757,00	0,94
Pessoal e Encargos Sociais	11.348.494.072,00	19.800.825.662,00	31.149.319.734,00	1,74
Participação no total	51,54%	95,60%	72,90%	

Fonte: Lei n.º 11.647 de 24 de março de 2008 — LOA.⁹

Do quadro acima, fica muito evidente não só o quanto as despesas com pessoal e encargos sociais representam para as Forças Armadas — no caso do Comando do Exército, chegam a quase 90% da verba alocada —, mas também o quanto desse gasto pertence ao Orçamento de Seguridade Social, ou seja, basicamente, pessoal inativo. No caso do Comando do Exército, a despesa com pessoal e encargos proveniente do Orçamento de Seguridade Social é quase o dobro da despesa com pessoal e encargos proveniente do Orçamento Fiscal; no caso do Comando da Marinha, trata-se de 80% a mais; no caso do Comando da Aeronáutica, 46% a mais.

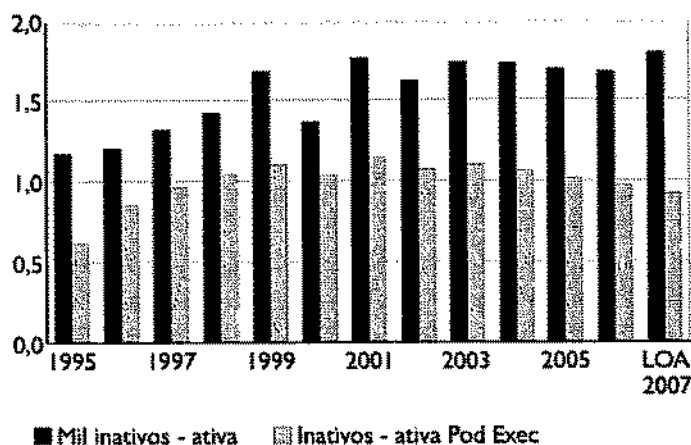
Essa situação não é propriamente uma novidade, e nem se pode dizer que se esteja em algum tipo de correção de rumos. Na verdade, trata-se de tendência em aceleração, com a relação gastos com inativos-gastos com pessoal da ativa entre os militares aumentando, enquanto a mesma relação para o total dos servidores públicos do Poder Executivo Federal vem diminuindo, depois de ter aumentado.

Quadro 9. Evolução das despesas com pessoal e encargos sociais de servidores militares e civis da ativa e inativos, em milhões de reais correntes (1995-2007)

Poder Executivo	Militares ativa	Militares inativos	Militares inativos/ativa	Ativos Poder Executivo	Inativos e Instituto Pensão (Poder Executivo)	Inativos/ativos Poder Executivo
1995	4.317,20	5.094,30	1,18	19.351,70	11.985,50	0,62
1996	4.757,30	5.756,20	1,21	18.105,80	15.418,00	0,85
1997	4.836,00	6.430,50	1,33	17.653,30	17.145,70	0,97
1998	5.309,80	7.553,80	1,42	18.157,50	19.028,60	1,05
1999	4.901,90	8.309,00	1,70	18.870,30	20.826,10	1,10
2000	6.358,00	8.762,70	1,38	21.831,40	22.782,20	1,04
2001	6.239,60	11.011,50	1,76	23.133,00	26.502,30	1,15
2002	7.456,00	12.142,30	1,63	27.337,90	29.414,70	1,08
2003	7.057,00	12.275,80	1,74	28.080,20	30.917,80	1,10
2004	7.524,80	13.076,20	1,74	31.975,30	34.038,70	1,06
2005	8.414,50	14.303,30	1,70	36.668,70	37.124,60	1,01
2006	9.631,70	16.315,80	1,69	42.210,40	40.919,40	0,97
LOA 2007	9.945,30	17.926,60	1,80	48.383,60	44.782,80	0,93

Fonte: <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/estatistica/despesa_pessoal.pdf>.

Gráfico 13. Evolução das despesas com pessoal e encargos sociais de servidores militares e civis da ativa e inativos, em milhões de reais correntes (1995-2007)



Fonte: Quadro 9.

Comparando-se 2007 com 1995, temos:

Quadro 10. Comparação entre o crescimento das despesas com pessoal e encargos sociais para militares da ativa e inativos entre 1995 e 2007

Despesa com pessoal	1995	LOA 2007	Varição 2007-1995
Militares na ativa	4.317,20	9.945,30	2,30
Militares inativos	5.094,30	17.926,60	3,52

Fonte: Quadro 9,

Ou seja, enquanto as despesas de pessoal e encargos sociais com os militares da ativa cresceram 2,3 vezes, as com inativos cresceram três vezes e meia.

O que tudo isso indica é que *aumentos da verba orçamentária alocada às Forças Armadas brasileiras não deverão resolver carências de equipamento combatente, pois tenderão a ser absorvidas pelas despesas com inativos* — a não ser que esses aumentos fossem muito significativos, o que ou não parece condizente com a realidade orçamentária brasileira, ou implicará sacrifícios substanciais em outras áreas, e as candidatas mais óbvias, em função do volume de recursos, seriam a saúde e a educação.

Considerações finais

A análise feita acima não é, em si mesma, conclusiva. Entretanto, trata-se de indício forte o suficiente para que a questão do reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras seja considerada a partir de uma perspectiva alternativa à do pleito pelo aumento de recursos orçamentários.

Parece claro que *o reequacionamento da relação entre efetivos e equipamentos nas Forças Armadas brasileiras, ou seja, a reconfiguração da capacidade combatente das FFAA brasileiras, parece depender fundamentalmente de uma reavaliação da quantidade de efetivos*. Só tal economia poderá prover os recursos necessários para o volume de investimentos necessários para o reaparelhamento das FFAA. Menos efetivos produzirão uma economia imediata e outra no futuro, com menos gastos com inativos. Menos efetivos implicarão ainda menos despesas

com alimentação, higiene, saúde e transporte. Além disso, menos efetivos precisarão de menos instalações, que demandarão menos despesas e horas com manutenção, o que liberará mais recursos para investimento. Ao longo do tempo, tais economias poderão prover os recursos que permitirão novos sistemas de armamentos, munição, peças de reposição e formas de garantir a mobilidade das forças, bem como para treinamento e formação de praças e oficiais — que, por sua vez, poderão ter melhor remuneração.

Ao mesmo tempo, deve-se evitar a tentação dos cortes lineares. É necessário conduzir um processo de redesenho, atento para o fato que talvez alguns quadros tenham de ser criados ou expandidos. Tais decisões devem ser tomadas a partir de um projeto de forças¹⁰ consistente e integrado, que permita articular missões a serem executadas e as capacidades e infraestrutura necessários para desempenhá-las.

Notas

1 O presente texto é fruto de discussões e longa colaboração com Domício Proença Júnior, mas eventuais erros e omissões permanecem minha exclusiva responsabilidade. Uma versão anterior foi apresentada no GT *Forças Armadas, Estado e Sociedade*, durante o 32.º Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais — Anpocs, ocorrido em outubro de 2008 em Caxambu, MG.

2 O autor agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais — Fapemig o apoio concedido em projetos de pesquisa.

3 Ver, por exemplo, Posen (1984). De acordo com ele, em períodos em que a expectativa de confrontação armada em escala significativa é baixa, lideranças políticas tendem a se ocupar mais de outros assuntos, deixando, deliberada ou inercialmente, uma quantidade considerável das decisões relativas às Forças Armadas a cargo delas próprias. Dentre estas, estaria o que Posen chama de “doutrina militar”. De acordo com ele, doutrina militar é “a subcomponente da grande estratégia que lida diretamente com os meios militares. Duas questões são importantes: Que meios serão empregados? E como deverão ser empregados?” (Posen, 1984, p. 13; tradução livre).

4 É simplesmente impossível esclarecer dentro deste texto todas as razões de por que foram estas variáveis as escolhidas, e não outras. Por outro lado, a literatura disponível sofre às vezes de um foco muito limitado nos próprios equipamentos, ou nas missões típicas, ou ainda de falta de rigor conceitual e orientação teórica que permita uma organização consistente das idéias, de tal modo que fica muito difícil compreender o relacionamento entre o leque das possibilidades de emprego da força, a diversidade de objetivos políticos e o quanto possibilidades e necessidades relacionadas às condições de emprego da força redefinem objetivos e necessidades políticas. De certa forma, Domício

Proença Júnior e Eugenio Diniz vêm tentando sistematizar esses pontos, e esperamos dispor, em breve, de um texto sistemático sobre todos esses pontos. Por enquanto, para uma consideração geral sobre o emprego de equipamentos desde a Segunda Guerra Mundial, ver Proença Jr. & Diniz (1995); sobre a falácia da distinção entre armamentos ofensivos e defensivos, e sobre os fundamentos estratégicos das relações políticas, ver Diniz (2002); para uma introdução geral sobre meios de força e seu emprego, ver Dunnigan (2003) e Payne (1989).

5 Não necessariamente, a maneira descrita abaixo é a melhor forma de agregar, pelo menos para todos os casos. Quando, em outra ocasião, fui analisar a balança de poder regional no Oriente Médio, agreguei todos os veículos de infantaria, incluindo APCs, numa mesma categoria, ao passo que na categoria *Tanques* foram incluídas apenas os MBT. Por razões de espaço, também não há como explicar aqui por que tomei essa decisão lá.

6 Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,menuPK:232599~pagePK:64133170~piPK:64133498~theSitePK:239419,00.html>>.

7 <www.cia.gov/cia/publications/factbook>.

8 Essa aproximação é reconhecidamente grosseira, ao não levar em conta a importância de outros elementos de apoio, e principalmente sem desconsiderar variáveis qualitativas como treinamento e desempenho dos efetivos, ou diferenças qualitativas nos próprios equipamentos, ou ainda a disponibilidade de apoio logístico que viabilize o emprego efetivo das forças. Porém, tais equipamentos representam distintas combinações de poder-de-fogo, proteção e movimento que, articuladamente, permitem agir tanto dentro quanto fora de seu próprio território, independentemente de seu emprego tático ou estratégico ser defensivo ou ofensivo. Permitem, assim, alguma aproximação para fins de comparação.

9 Disponível em: <www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=214&sec=8>.

10 Para uma discussão sobre projeto de força, ver Proença Jr. & Diniz, 1998.

a doutrina bush e a construção de uma ordem liberal?

CARLOS GUSTAVO POGGIO TEIXEIRA
REGINALDO MATTAR NASSER

A RESPOSTA DOUTRINÁRIA DO GOVERNO DOS ESTADOS Unidos da América aos ataques terroristas em 2001, que ficou mais conhecida como doutrina Bush, contém uma série de discursos do presidente, condensados em um documento oficial publicado em 2002,¹ e complementada por outros documentos que ampliaram e especificaram certos conteúdos.² Os documentos, que fixam prioridades e estratégias relativas à segurança e defesa dos EUA, desencadearam uma série de debates nos EUA e no exterior, com destaque para três ordens de questão que nos parecem essenciais: os “Estados Párias”,³ Estados Falidos,⁴ o terrorismo global e armas de destruição em massa.⁵ Esse novo contexto internacional requeria, por sua vez, a elaboração de novos conceitos de defesa, já que as concepções tradicionais não se aplicariam mais contra “um inimigo terrorista cujas táticas manifestas são a destruição perversa e se valem de sua condição nãoestatal” (NSS, p. 6). Toda esta argumentação é utilizada para justificar a referência doutrinária mais importante em relação à utilização da força desde o final da Guerra Fria: a reivindicação ao direito de os EUA atacarem preventivamente qualquer que seja o inimigo, se julgarem necessário.⁶ Apesar de o documento assegurar que este direito será utilizado de maneira prudente e responsável, a referência se presta a uma série de interpretações que dão ampla margem à arbitrariedade pelo próprio fato de se mencionar que uma nação pode atacar legitimamente alguém que não a está ameaçando, mas que

talvez venha a fazê-lo: o suposto agressor não é punido pelo que fez, mas sim pelo que poderá fazer no futuro. Esse caráter subjacente ao conceito militar de prevenção é alvo de críticas, tanto por parte dos liberais, por estar em desacordo com o direito internacional, como também para os realistas, que veem com preocupação o fato de que outros países possam sentir-se livres para aplicarem o mesmo princípio, o que criaria uma instabilidade global generalizada.

Enquanto alguns autores consideram que a Doutrina Bush representa uma revolução na história diplomática dos EUA, outros a enxergam como parte da tradição norte-americana. Para Daalder & Lindsay, o recurso ao unilateralismo e ao uso da força preventivamente para “mudar o *statu quo* do mundo” representam uma revolução na política externa americana (Daalder & Lindsay, 2003). Por outro lado, Gaddis argumenta que, já no começo do século XIX, os Estados Unidos inauguravam três políticas voltadas a manter sua segurança durante seu processo de expansão territorial, que consistiam justamente em: *preemption*,⁷ unilateralismo e hegemonia. Essas políticas foram se modificando ao longo do tempo e, nesse sentido, a reação aos ataques de 11 de setembro seria apenas uma readaptação dos conceitos para uma nova realidade (Gaddis, 2005). Já para Ryn, embora o princípio da guerra preventiva não seja uma elaboração específica do governo Bush, foi responsabilidade de seu governo a interpretação de que ela poderia ser utilizada em certas circunstâncias. Portanto, a novidade não estaria tanto nos princípios defendidos pela doutrina, mas no fato de ela ter sido publicada em um documento oficial de estratégia de segurança nacional, e de ser aplicada na guerra do Iraque (Ryn, 2003),

Promovendo ou não uma revolução na política externa dos Estados Unidos, uma das preocupações a que a própria doutrina de *National Security Strategy* (2002), ou NSS, se refere é o problema de uma possível universalização do princípio da antecipação, ao sublinhar que “as nações não deveriam utilizar a *preemption* como pretexto para a agressão” (NSS, 2002, p. 15). Entretanto, não há nenhuma definição precisa sobre a linha que demarcaria uma “*preemption* justificável de uma agressão ilegal”, a fim de se evitar o risco permanente de que os membros da comunidade internacional possam utilizar, indiscriminadamente, a doutrina do ataque preventivo (Daalder, Lindsay & Steinberg, 2002).

Para Richard Falk, a ideia de guerra preventiva veiculada pela doutrina Bush não apresenta limite algum, “sem prestar contas à ONU e à legislação internacional, sem nenhuma dependência de um julgamento coletivo por governos responsáveis e, o que é pior, sem nenhuma demonstração convincente de necessidade prática” (Falk, 2002).

Mesmo Kissinger (2002), que entendeu ser imperativa a ação preventiva antecipada no Iraque, advertia que ia contra os próprios interesses dos EUA eleger a doutrina da prevenção como princípio universal que pudesse ser aplicado por qualquer país. Dessa forma, sem critérios claros e sem a necessidade de evidências incontestáveis que justificassem o ataque imediato, a ideia de guerra preventiva poderia tornar-se um instrumento a ser utilizado na base de critérios subjetivos e de toda sorte de especulações por parte do país que pretendesse atacar outros. Elliott pergunta-se sobre o que acontecerá “se outras nações seguirem a liderança dos Estados Unidos e incorporarem a preempção em seus pensamentos estratégicos?”. Imagine se a Índia com armas nucleares decidir atacar campos terroristas no Paquistão, que também tem armas nucleares. A consequência inevitável, conclui Elliot, seria literalmente a “anarquia internacional” (Elliott, 2002).

De qualquer forma, provocando ou não uma ruptura na história da política externa dos EUA, a publicação da doutrina Bush e as guerras do Afeganistão e Iraque propiciaram a aparição de novos desenhos teóricos explicativos e legitimadores de ordem internacional. O debate acerca da conveniência de se atacar o terrorismo de forma preventiva articulou-se com a forma de combater a proliferação de armas de destruição em massa, e tipificou o comportamento de alguns Estados, com a justificativa do uso da força no sistema internacional. A grande novidade apresentada pela NSS (2002) é que esta propõe uma explicação das novas ameaças com destaque para a forte correlação existente entre Estados Párias, Estados Falidos, fortalecimento de grupos terroristas e armas de destruição em massa. Ou seja, a novidade não está tanto na avaliação desses elementos isoladamente, mas sim na combinação que se dá entre esses três fenômenos: nações hostis aos EUA com capacidade de desenvolver e eventualmente utilizar armas de destruição em massa; organizações terroristas com vontade de utilizar armas de destruição em massa por meio do território de um país determinado; e Estados (falidos) que, por incapacidade ou intenção, oferecem refúgio, tanto

físico (campos de treinamento) e/ou virtual (redes de financiamento e comunicação) — que os terroristas necessitam para planejar, organizar, treinar e conduzir suas operações.⁸

Em suma, os principais elementos argumentativos expressos na doutrina Bush são: a crença de que o tipo de regime de um Estado afeta a natureza de sua política exterior; as “novas ameaças” devem ser enfrentadas com novos meios, principalmente o ataque preventivo; os Estados Unidos não hesitarão em atuar de maneira unilateral para defender seus interesses; para se alcançar níveis aceitáveis de paz e estabilidade no mundo, é preciso que os EUA exerçam sua primazia na política mundial (Jervis, 2003).⁹

Neste artigo, partiremos do pressuposto de que os fundamentos doutrinários da NSS (2002) são a expressão do pensamento neoconservador e que, apesar de conter elementos normativos, ela pode ser classificada como uma “teoria explanatória da política internacional”, proporcionando uma série de explicações sobre as mudanças do sistema internacional, bem como sobre as consequências que tais alterações podem ou devem produzir no comportamento dos Estados em relação à guerra e a paz, e à definição de quem são os inimigos e como combatê-los (Rapport, 2008, p. 258). Entendemos que é pertinente relacionar ações e ideias como um importante caminho para avaliar como os recursos, materiais ou ideacionais, afetam ou não a capacidade de um ator ser bem-sucedido em seus propósitos, e para determinar qual é a capacidade de convencer outros atores a aceitarem uma nova ideia para a adesão à sociedade internacional. As diferentes percepções em torno da construção de uma ordem mundial implicam opções políticas distintas na resolução dos problemas que se manifestam no sistema internacional. Nosso objetivo com este trabalho será compreender as interpretações e as reformulações doutrinárias nas NSS (2002 e 2006) tomando como referência as experiências das ações dos EUA no período 2001-2006, e as consequências para a implementação de uma estratégia norte-americana dentro dos preceitos de uma Ordem Liberal. Durante esse período, o próprio governo Bush manifestou uma série de contradições, pondo em questão a plenitude de sua doutrina, bem como o pressuposto de que os chamados “Estados Pária” são atores irracionais e, portanto, “undeterrable”.¹⁰ A literatura das relações internacionais presta relativamente pouca atenção ao debate sobre esses Estados, ausência que é

surpreendente, dado que este foi um dos temas mais relevantes nas doutrinas de segurança dos EUA no pós-Guerra Fria, e que em nosso entendimento demonstra os problemas de se lidar com o conceito de Estado Pária a partir da plena adoção de uma política liberal nos dois planos, doméstico e internacional, simultaneamente.¹¹

Atores irracionais e dissuasão

Um ponto de fundamental importância expresso no documento NSS (2002) é a conclusão oficial de que os conceitos de dissuasão e contenção adotados em relação à União Soviética durante a Guerra Fria já não seriam mais adequados para lidar com os “Estados Pária” e as organizações terroristas de caráter global. Para o presidente Bush, novas ameaças necessitam de um novo pensamento. A avaliação é que as estratégias empregadas durante a Guerra Fria não teriam mais utilidade no mundo pós-11 de setembro, sendo necessárias, portanto, novas respostas, que teriam como fundamentos agir antecipadamente e não esperar pela concretização das ameaças. Os EUA, a partir daquele momento, como disse seu vice-presidente, Dick Cheney, passaram a olhar para a segurança mundial de uma maneira completamente nova. Tratava-se de um inimigo bem equipado, sem compromisso de defender qualquer população ou território, um inimigo que “não poderia ser dissuadido, contido ou apaziguado” (Cheney, 2003).

De início, foram definidas como ameaças as organizações terroristas de caráter global e os Estados que lhes davam suporte, encaixando-se imediatamente nessa categoria as relações entre a Al Qaeda e o Afeganistão sob o regime do Talibã; posteriormente, foram adicionados os chamados “Estados Párias”, definidos como Estados que, além de serem tirânicos, estão determinados a “adquirir armas de destruição em massa”, “patrocinam ações terroristas pelo mundo”, “rejeitam os valores humanos básicos e odeiam os Estados Unidos e tudo o que ele representa” (NSS, 2002, p. 14). Nessa categoria estão inseridos Irã, Iraque e Coreia do Norte. Definida a ameaça, o próximo passo expresso na doutrina refere-se à estratégia mais apropriada para combatê-la, e é no discurso de 1.º de junho de 2002, em West Point, que tal estratégia é mais claramente formulada, constituindo-se no eixo principal da doutrina Bush. Oficialmente, de acordo com o documento NSS, a estratégia adotada é a de *preemption*:

“Por séculos, a lei internacional reconheceu que as nações não necessitam sofrer um ataque antes que possam legalmente agir para se defenderem de forças que representem um perigo de ataque iminente. [. . .] Os Estados Unidos desde há muito mantêm a opção de ações *preemptivas* para conter uma ameaça considerável a nossa segurança nacional. Quanto maior a ameaça, maior o risco da inação — e mais compelido será o caso para tomar uma ação antecipatória para defender-nos, mesmo que a incerteza permaneça quanto à hora e o lugar do ataque inimigo” (NSS, 2002, p. 15).

Assim, a partir da constatação de que alguns Estados não poderiam ser contidos por meio da dissuasão, delinea-se uma estratégia de caráter mais ofensivo, com a intenção de combater ativamente uma possível ameaça antes que ela se materialize, ainda que possa não representar um perigo imediato. A doutrina Bush estava então conceitualmente formulada e sua aplicação se concretizaria no ano seguinte, com a invasão do Iraque. Como o terrorismo está estabelecido em redes transacionais, a doutrina procurou então situá-lo em um território, e, para isso, propôs-se a fazer uma estreita conexão entre grupos terroristas e Estados que, de algum modo, poderiam dar sustentação às suas ações. Opera-se, então, uma estratégia capaz de inserir o fenômeno do terrorismo transnacional para dentro das fronteiras do Estado-Nação, tornando possível a ação militar convencional.

No entanto, a coleção de fracassos obtidos na tentativa de manutenção da ordem no Iraque, a ausência de armas de destruição em massa em território iraquiano, a inexistência de indícios de uma possível conexão entre Saddam Hussein com os atentados de 11 de setembro, juntamente com a forte oposição dos aliados europeus ao unilateralismo americano, estremeceram os principais pilares da doutrina Bush divulgada no documento de 2002. Provavelmente, como consequência desses acontecimentos, o documento de Estratégia de Segurança Nacional (NSS), publicado em 2006, introduziu algumas modificações que, em nosso entendimento, devem ser avaliadas com atenção: *a*) passou a dar mais ênfase ao componente democratizador de sua grande estratégia. As palavras *democracia e liberdade* aparecem mais de duzentas vezes — três vezes mais do que na versão de 2002 (Nye, 2006); *b*) estabeleceu comparações entre a guerra contra o terrorismo e a Guerra Fria, reconhecendo

que, além da ação militar, trata-se também de um combate de ideias, que só poderá ser vencido no longo prazo; c) as afirmações não são tão categóricas, como em 2002, ao justificar a ação unilateral, e há uma série de referências genéricas sobre a importância de se respeitarem “normas internacionais”, reforçando a justificativa das coalizões e as relações de cooperação internacional; d) apesar de reafirmar os fundamentos da doutrina da *preemption*, entendida como a antecipação da utilização da força em face de um ataque iminente,¹² esta foi atenuada em função de num novo contexto internacional. Cabe destacar que o documento, *The Quadrennial Defense Review*, de 2006, emprega a palavra *deter* mais de cinquenta vezes para fazer referência a uma “readaptação da dissuasão” aos novos tempos, que poderia ser usada para combater os “Estados Pária” e as redes terroristas (Lebovic, 2007, p. 8).

Podem-se destacar três posições distintas em relação ao significado do documento publicado em 2006. Para Podhoretz (2006), um dos principais representantes do pensamento neoconservador, não havia nenhum sinal de que o presidente norte-americano houvesse mudado sua concepção sobre a pertinência de usar o *preemptive attack* como uma resposta de último recurso às possíveis ameaças com armas de destruição em massa. O autor entende, portanto, que o documento de 2006 manteve, em essência, os mesmos fundamentos daquele que foi produzido em 2002. No que se refere às ambições nucleares da Coreia do Norte e do Irã, o instrumento que a administração menciona, como uma primeira abordagem, é a diplomacia multilateral; contudo, o direito de agir unilateralmente, caso os EUA julguem necessário, ainda permanece. Para corroborar seu argumento, Podhoretz lembra que, sempre que perguntado sobre a maneira de lidar com as provocações do Irã, Bush tem repetido exaustivamente que “todas as opções estão abertas”.¹³

Já de acordo com Gordon (2006), com a publicação da NSS (2006), foi decretado o fim da “revolução Bush”. Circunstâncias adversas forçaram a administração a seguir na direção do pragmatismo, da prudência e a da cooperação, muito embora o autor entenda que seja improvável um retorno ao tipo de política externa praticada antes dos ataques terroristas de 11 de setembro. Para Gordon, a administração Bush foi impulsionada a abandonar a doutrina da *preemption* devido ao fracasso em fazer com que os “Estados Pária” renunciassem à proliferação de armas.

A avaliação de Crenshaw (Crenshaw, 2006), por fim, é que a revisão das declarações estratégicas no documento de 2006 se afasta de uma visão realista da política internacional, indicando que a solução virá em longo prazo, por meio do “fomento da democracia”, e que todas as demais ações só terão validade no curto prazo. Tal apontamento é bastante diferente das declarações do período de 2002 a 2003, que instavam a aplicação dos quatro “Ds”: derrotar os terroristas; denegar-lhes apoio estatal; diminuir sua força atacando suas causas fundamentais; e defender o território nacional e os interesses no exterior.

Concordamos com Gordon e Crenshaw no que se refere à avaliação de que o próprio governo reconheceu a necessidade de fazer readequações doutrinárias, realistas ou liberais, em face das experiências mal-sucedidas na guerra global contra o terrorismo.¹⁴ Discordamos dos que avaliam que com a chegada de George W. Bush houve uma mudança de enfoque dos princípios orientadores da doutrina de Defesa dos EUA em relação às administrações anteriores, em que as preocupações se voltavam mais para as ameaças advindas de quem possui as armas do que propriamente para natureza das ameaças.¹⁵ De acordo com Rumsfeld, os EUA deveriam se afastar da antiga estratégia *baseada na ameaça* e adotar um novo enfoque “baseado nas capacidades”, centrado menos nas análises de quem pode ser uma fonte de ameaça, e mais focado em como elas podem ameaçar, e no que é necessário para se defender dos agressores (Rumsfeld, 2002). Muitos dos que se opõem ao governo Bush partem, na maioria das vezes, do pressuposto de que as intenções do “Estados Pária” e terroristas são consideradas malévolas per se. Alguns observadores acreditam que, mesmo se a comunidade internacional conseguisse alguma garantia internacional contra a proliferação de armas, esses Estados tornar-se-iam ainda mais perversos do que são hoje. Outros argumentam que é irrelevante qualquer apreciação sobre os planos de controle dos “Estados Pária”, uma vez que suas intenções não estão sujeitas a alterações. Em 1997, a Secretária de Estado Madeleine Albright declarava que “lidar com os Estados Pária é um dos grandes desafios do nosso tempo [. . .] porque eles existem com o único propósito de destruir o sistema” (Hoyt, 2000).

Em julho de 2000, quando se discutia no Congresso dos EUA a aprovação do orçamento para a construção do “escudo antimísseis”, havia a indicação de que a doutrina da dissuasão não poderia ser um

guia seguro para a política de defesa dos EUA. Essa abordagem da época da Guerra Fria que, segundo o Pentágono, funcionou tão bem contra as ameaças do século XX, já não seria adequada em relação aos “Estados Pária”, atores que não têm atitudes tão previsíveis, ou lógicas, como os antigos líderes soviéticos. O general da Força Aérea, Larry Welch, argumentou, em audiência do Senado, em 1998, que a dissuasão funcionava no passado porque os EUA compreendiam muito bem os que queriam dissuadir, mas que não havia uma compreensão mútua entre os EUA e a Coreia do Norte, Iraque ou Irã. Se estes Estados desenvolverem a capacidade de produzir artefatos nucleares aptos a atingir os EUA, os tradicionais mecanismos da contenção e da dissuasão não poderão impedi-los de atacar. “Eu simplesmente não sei o que impede esses tipos de ameaças”, disse Welch. Mesmo os legisladores que não concordavam completamente com a avaliação de Welch admitiam a existência de um fator desconhecido nas relações com esses Estados. O senador democrata Carl Levin, por exemplo, manifestava desconfiança em relação à Coreia do Norte, e embora considerasse inapropriada a denominação de “undeterrable” ou de suicidas, loucos — não descartando, portanto, o fator dissuasor —, alertava que a inteligência dos EUA ainda não era capaz de explicar as motivações desse Estados, nem muito menos seus objetivos geopolíticos (cf. Grier, 2000).

Na verdade entendemos que o cerne do argumento da doutrina Bush está nas especulações sobre a racionalidade do inimigo, pois a hipótese que ganha sentido, após o 11 de setembro, e que permite argumentar em prol de uma doutrina mais ofensiva, rejeitando, assim, as doutrinas de dissuasão e contenção, é a de que devido à suposta irracionalidade, os homens bombas suicidas, motivados pelo fanatismo religioso, assim como os “Estados Pária”, não podem ser detidos (sendo, portanto, “undeterrable”). Desse modo, a inadequação das políticas de contenção e da dissuasão preparou o caminho para a justificativa do *preemptive attack*.¹⁶

Antes de prosseguirmos em nossas considerações, é necessário esclarecer uma questão conceitual importante, que muitas vezes passa ao largo de grande parte das análises. De acordo com o *Dicionário de Termos Militares* do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, um *preemptive attack* é definido como “um ataque iniciado com base em evidências incontestáveis de que um ataque inimigo é iminente” (DOD, 2005, A). Nesse sentido, dada a necessidade de “evidências incontestáveis” de

um ataque “imminente”, o termo parece pouco adequado para definir a doutrina Bush no que se refere à sua aplicação no caso da Guerra do Iraque. De fato, por vezes emprega-se, de forma equivocada, o conceito de *preemptive attack*, quando na verdade o mais adequado seria utilizar outra expressão: *guerra preventiva*. Na definição do *Dicionário de Termos Militares*, guerra preventiva é entendida como a “guerra iniciada a partir da crença de que um conflito militar, mesmo não iminente, é inevitável, e que atrasá-la envolveria grandes riscos” (DOD, 2005, B). Essa última definição parece mais apropriada no que se refere à decisão do governo Bush de atacar o Iraque.

A utilização oficial do termo *preemption*, portanto, ocorre porque — apesar de utilizada muito raramente — é uma opção reconhecida pela legislação internacional, ao passo que a guerra preventiva não o é. Assim, um exemplo frequentemente citado de *preemptive attack* é o ataque israelense ao Egito e à Síria, que deu início à Guerra dos Seis Dias de 1967. Naquela momento, as evidências disponíveis, com tropas árabes posicionando-se nas fronteiras de Israel, levavam à conclusão de que um ataque era iminente, o que justificaria uma ação israelense. Nesse sentido, a estratégia da guerra preventiva tem pelo menos duas diferenças importantes em relação ao *preemptive attack* — a primeira, de ordem temporal, visto que a lógica por trás do desencadeamento de uma guerra preventiva é impedir que uma ameaça se concretize num futuro mais distante, mesmo não havendo evidências imediatas e ainda que a incerteza permaneça quanto à hora e o lugar do ataque inimigo. A segunda diferença refere-se à natureza subjetiva dos indícios que levariam à efetivação do ataque.

Alguns críticos da Doutrina Bush fazem referência ao fato de que as estratégias de dissuasão e contenção poderiam ainda ser utilizadas, sendo desnecessária a elaboração de um pensamento estratégico totalmente novo. Para Falk, os conceitos de dissuasão e contenção permanecem válidos para lidar com Estados que ameaçam expandir ilegalmente sua capacidade nuclear. Segundo o autor, “não existem evidências que sugiram que o Iraque não possa ser dissuadido” baseado em suas ações no passado e lembrando que, enquanto Estado, “ele age e se comporta normalmente, isto é, pesando custos e benefícios” (Falk, 2002).

Para Betts, a estratégia de dissuasão tem funcionado tanto para o Iraque, quanto para a Coreia do Norte, tendo falhado apenas nos momentos

em que os Estados Unidos não a aplicaram corretamente, como em 1950 (Guerra da Coreia), e 1990 (Guerra do Golfo), ao não reafirmarem decididamente a ameaça de retaliação. A prova do sucesso dessa estratégia é que, desde que os Estados Unidos deixaram claro que responderiam, o Iraque não atacou mais seus vizinhos, e a Coreia do Norte “não repetiu o erro de 1950”. Record argumenta que, se por um lado, a estratégia de dissuasão realmente pode não ser mais efetiva no que se refere a organizações terroristas suicidas, por outro o mesmo não pode ser afirmado com relação aos Estados Párias que não são liderados por homens-bomba, mas por aqueles que valorizam a própria vida (Record, 2001).¹⁷

O princípio da dissuasão fundamenta-se no pressuposto de que existem dois grupos que combatem para sobreviver e defender seus interesses, porém o mesmo não ocorre, argumentam os partidários da guerra preventiva, quando existem pessoas que não dão valor à própria vida e que desejam ser mártires. Em outras palavras, o princípio da dissuasão funciona bem na guerra entre países, porém não tem efetividade contra uma organização sem bases permanentes. No caso do Iraque, costuma-se citar o “histórico” de Saddam Hussein (Rice, 2002), seu propagado ódio aos Estados Unidos, o uso de armas químicas contra sua própria população, sua alegada relação com ações terroristas e a recusa a colaborar seriamente com as inspeções da ONU. Nessas condições, a possibilidade de o regime de Saddam Hussein adquirir armas de destruição em massa foi vista como uma grave ameaça à segurança norte-americana, que não pode ser dissuadida por meio dos meios convencionais e que requer, portanto, uma ação de “defesa antecipatória” (Perle, 2001).

Vale notar que, mesmo antes dos atentados de 11 de setembro, alguns críticos observavam que o critério de racionalidade aplicado aos Estados como a Coreia do Norte, Iraque e Irã era muito mais rigoroso do que o aplicado à maioria dos outros Estados, entre os quais Rússia e China. Litwak entendia que essa abordagem — à época do governo Clinton — fazia parte de uma estratégia elaborada para demonizar os países, a fim de justificar a mudança de regime político. Robert Joseph argumentava que a tentativa de classificar como irracionais certos Estados refletia uma percepção equivocada a respeito de uma dissuasão eficaz entre os Estados com armas de destruição em massa e mísseis balísticos (Grier, 2000, p. 1).

O uso da força

O final da Guerra Fria — momento em que os Estados Unidos dispunham de evidente superioridade econômica, militar e cultural, e não encontravam competidores à altura — foi percebido pelos neoconservadores como uma oportunidade para o fortalecimento da primazia dos Estados Unidos no cenário internacional, por diferentes motivos, ao contrário dos realistas, que visualizavam esse período como uma oportunidade de reduzir os compromissos. Dentro do universo do conservadorismo norte-americano, os isolacionistas, ainda que existissem em menor número e contassem com pouca importância política, defendiam o recolhimento dos EUA às suas fronteiras, e exigiam que o país agisse internacionalmente apenas em nome da autodefesa; já os realistas argumentavam que o caminho mais recomendável a seguir seria de uma política externa prudente, que levasse em conta o equilíbrio de poder e a inevitabilidade da ascensão de novas potências no futuro próximo. Os neoconservadores, por outro lado, pregavam uma postura bem mais ousada, de envolvimento ativo no plano internacional, cujo objetivo era reforçar a supremacia dos EUA a fim de assegurar uma ordem mundial compatível com seus interesses e valores. Para que essa estratégia obtivesse êxito, era indispensável o fortalecimento militar, além de uma nova orientação ideológica no plano doméstico. Os conservadores defendiam a diminuição do papel do Estado na economia, notadamente por meio de medidas como cortes de impostos, mas, por outro lado, mobilizavam-se na alocação de recursos para a modernização do aparato militar, o que requer aportes de recursos substanciais por parte do Estado. Normalmente, esse dilema pode ser resolvido de duas formas, refletindo duas importantes manifestações do conservadorismo norte-americano: ou adotando-se uma postura isolacionista, intervindo militarmente apenas nos casos de agressão direta; ou preconizando uma política externa normalmente associada a uma “prudência” de intervenções pontuais e forças armadas reduzidas. Nenhuma dessas posturas, todavia, reflete a atual posição neoconservadora, caracterizada por defender uma política externa de caráter fortemente internacionalista. Mais do que isso, uma política de caráter internacionalista que considere o interesse nacional dos Estados Unidos como distinto das demais

nações, o que acarreta a defesa de intervenções constantes nas mais diversas partes do globo.

Um dos fundadores do neoconservadorismo, Kristol, explica que se deve utilizar o Estado com o objetivo de “incorporá-lo às predisposições conservadoras das pessoas [. . .], mas governo limitado, da forma como os neoconservadores o enxergam, não é oposto de governo ativo” (Kristol, 1983, pp. xii-xiii). Kristol sugere a constituição de um “Estado de bem-estar social conservador” que seria “consistente com os princípios morais básicos de nossa civilização e os princípios políticos básicos de nossa nação” (Kristol, 2004, p. 145). Nesse sentido, as propostas dos neoconservadores de aumento dos gastos militares estariam perfeitamente de acordo com a defesa de um governo forte e, ao mesmo tempo, condescendente com estrutura de um Estado de bem-estar social, tão criticado pelas demais correntes conservadoras norte-americanas. Em 1996, por exemplo, quando a Guerra Fria já era definitivamente passado, e o terrorismo ainda era uma preocupação menor, alguns neoconservadores de peso como Robert Kagan e William Kristol (1996) alertavam para os cortes nos gastos militares (caracterizando-os como uma “crise no orçamento militar”), defendiam um aumento “de 60 a 80 bilhões” de dólares nos gastos anuais, e questionavam: “o objetivo de manter a primazia norte-americana não vale um aumento nos gastos com defesa de 3 para 3,5% do PIB?” (Kagan & Kristol, 2000, p. 15). Na mesma direção, Donald Kagan (2000) argumentava que houve uma verdadeira “pausa estratégica” na década de 1990 em virtude da vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria, e avaliava que essa vitória deveria ser encarada como uma oportunidade de aprofundar a vantagem estratégica norte-americana, retornando-se aos níveis de gastos em defesa despendidos durante período bipolar. De acordo com o autor, priorizar os investimentos militares seria especialmente importante uma vez que os aliados norte-americanos na Otan passavam por um período de cortes de gastos militares ainda maiores do que os empreendidos pelo governo norte-americano, de modo que, conforme Kagan, “as únicas forças que os Estados Unidos podem confiar que existirão e estarão prontas para deter ou a se opor aos agressores regionais são as nossas próprias” (Kagan, 2000, p. 260).

A chave política para entender por que os neoconservadores avaliam que a força militar é um instrumento eficaz para o funcionamento

do sistema internacional é que eles acreditam que a política internacional opera de acordo com a lógica do “bandwagoning”.¹⁸ Para esses autores, o fortalecimento do poderio militar norte-americano em todas as partes do globo teria o propósito de enviar uma mensagem para potenciais inimigos, dissuadindo-os a não praticarem determinados atos considerados como ameaçadores do sistema internacional (Kagan & Kristol, 2000). Note-se que essa postura diverge profundamente da lógica realista, que entende que o fortalecimento de um elemento do sistema internacional induz a um esforço de balanceamento para manter as suas posições no sistema (Waltz, 2002, p. 176). Segundo a tradição realista, a busca dos Estados por sua segurança leva a um comportamento defensivo contra as nações que os ameaçam, por meio do estabelecimento de coligações com outros Estados, configurando uma situação de constante equilíbrio no sistema internacional. Já a perspectiva neoconservadora entende que o fortalecimento dos EUA, até o ponto de não encontrar competidores à altura, é visto como algo positivo por seus aliados, e encarado como dissuasório das ações de seus adversários, de forma que, no limite, a hegemonia norte-americana é encarada como melhor cenário disponível. Assim, os neoconservadores desqualificam a importância das instituições e apostam na maximização do poder como a principal ferramenta das relações internacionais.

Mearsheimer (2005) define a doutrina neoconservadora como uma espécie de tentativa de conciliação de aspectos do idealismo wilsoniano, com a ênfase no uso do poder militar para alcançar objetivos políticos, em detrimento da diplomacia e do multilateralismo. A tese neoconservadora parte da percepção de que não há — nem nunca houve — um Estado com o poder militar tal como o que atualmente possuem os Estados Unidos, e é precisamente a aferição de tamanha assimetria que legitima a segunda afirmação que orienta a doutrina neoconservadora: os Estados Unidos podem e devem utilizar tal poder para organizar e formatar o mundo de maneira que sirva aos seus interesses e ideais. O que subsidia tais argumentos, ainda de acordo com Mearsheimer, é a noção de que a política internacional funciona sob a lógica do “bandwagoning”. Trata-se, em outras palavras, da crença em um sistema internacional no qual, quando um país poderoso, como os EUA, ataca ou ameaça atacar um inimigo, todo o sistema de Estados compreenderia os custos de se opor aos objetivos norte-americanos e, temendo ser o

próximo alvo, se dobrariam aos interesses estadunidenses. Mearsheimer observa que, de certa forma, a lógica do “bandwagoning” toma seus fundamentos da “Teoria das peças de dominó”, que orientou a política externa norte-americana durante a Guerra Fria: se um Estado ou região aderisse ao comunismo, todos os Estados seguiriam o mesmo caminho, de maneira análoga ao efeito em cascata. Segundo essa lógica, o resultado final seria o completo isolamento internacional dos EUA. O cenário esperado supunha que a invasão do Estado iraquiano e a retirada de Saddam Hussein do poder gerariam um efeito em cascata e, tal qual peças de dominó, todos os Estados do Oriente Médio — e do mundo — cederiam aos interesses estadunidenses e deixariam de questionar o poder norte-americano.

A proposta de se utilizar o Iraque como ponto de partida para reconfigurar o Oriente Médio, a fim de torná-lo mais compatível com as metas políticas do Ocidente, baseou-se na crença de que a mudança de regime para uma democracia estável começaria a gerar a ordem e a paz tão necessárias ao Oriente Médio. Embora relatórios divulgados pelo Pentágono não descartassem a possibilidade de atacar Damasco, caso a Síria não atendesse às exigências dos EUA, havia uma forte crença de que a contundência da ação militar no Iraque geraria um efeito moral extensivo a outros Estados “suspeitos”, alterando pêndulo do equilíbrio regional em prol de Israel. “Por que deveríamos entrar imediatamente em negociação com todos os envolvidos no conflito entre Israel e palestinos, em especial com os europeus e as Nações Unidas, antes de a Síria, o Hezbollah (no Líbano), e o Irã terem tempo para absorver totalmente o significado real da nossa vitória?”, indagava um ex-alto funcionário do Pentágono (Lobe, 2003). Referindo-se à decisão da Líbia de abandonar seus programas de armas não convencionais e de admitir as inspeções internacionais, o colunista do *The New York Times*, William Safire, concluía que “estas novidades [guerras do Afeganistão e Iraque] demonstram que o que temos feito é estrategicamente sólido, além de moralmente correto” (Safire, 2004).

Vale ressaltar, ainda, que a crença na efetividade da revolução militar¹⁹ reduziria significativamente os custos das ações de intervenção, pois o desenvolvimento da tecnologia aplicada à ação militar possibilitaria vitórias rápidas e definitivas. O uso de tais recursos dispensaria o emprego de tropas numerosas e garantiria a capacidade de se mover

rapidamente rumo a um próximo alvo, possibilitando a flexibilidade necessária para que se realize plenamente o “bandwagoning”. Em conclusão, a doutrina neoconservadora prevê que o uso de novas tecnologias militares supostamente possibilitaria o desenrolar da lógica de “bandwagoning” e legitimaria a ação do poder ou, mais especificamente, do poder americano (Boot, 2004, p. 49).

Novamente o excepcionalismo norte-americano

Esta crença na utilidade da força militar também explica, em grande parte, a razão pela qual a administração Bush e os neoconservadores valorizam o unilateralismo, pois se um Estado tem um poder militar sem competidores, não depende, em grande medida, da necessidade de fazer acordos e concessões no sistema internacional e, portanto, não depende de aliados, podendo confiar quase exclusivamente no seu poder militar para atingir seus próprios fins. Aliás, perguntam os neoconservadores: por que os EUA aceitariam limitações quando estão no auge de poder em relação ao resto do sistema internacional? Se os EUA podem exercer seu domínio sobre grande parte do mundo, por que se submeter às instituições internacionais, como querem os liberais?

Conceber que os EUA são distintos e superiores a todas as outras nações com ambições globais é aceitar que o país tem a missão de difundir suas utopias para além de suas próprias fronteiras, o que lhe confere uma condição de absoluta excepcionalidade (Cox, 2004). Tal como neoconservadores e liberais admitem: se o modo de vida americano demonstrou suas benéficas realizações dentro dos EUA, por que não transferi-lo para o resto do mundo? Essa face da política externa da nação, por sua vez, está enraizada na ideia de que os EUA são um país sem igual entre as nações do mundo, como resultado de uma combinação de fatores geográficos, políticos, e culturais, reunidos em torno de um nacionalismo diferente, que não está baseado “no sangue e no solo”, mas um nacionalismo cujo significado e coerência provêm do fato de estar enraizado em princípios universais enunciados na Declaração de Independência (Kagan & Kristol, 2000, p. 23). No âmbito dessa argumentação, não haveria a mínima possibilidade de discrepância entre o exercício do poder americano e a realização da liberdade, diferentemente da concepção dos realistas, para quem a coincidência não é automática

e ambas as coisas podem percorrer caminhos divergentes. A ideia de que, em nome de uma pretensa virtude excepcional americana, os EUA se comportam desinteressadamente em escala internacional, de forma completamente distinta de outros países, de modo que dever-se-ia confiar em suas ações, que sempre primam por uma utilização “justa e prudente” da força militar (Kagan & Kristol, 1996, p. 26).

Tal percepção das qualidades e virtudes distintivas dos EUA aparece de forma clara na apresentação que o presidente Bush faz da NSS (2002):

“A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos se baseará em um internacionalismo inconfundivelmente norte-americano que reflete a união de nossos valores e nossos interesses nacionais. A meta dessa estratégia é ajudar que o mundo não seja somente mais seguro, mas também melhor.”

Além disso, nega-se a possibilidade de que haja outros interesses e ideais nos demais Estados:

“A Constituição dos EUA nos tem servido bem. Muitas outras nações, com histórias e culturas diferentes, enfrentando circunstâncias diferentes, têm incorporado com êxito esses princípios essenciais em seus próprios sistemas de governo” (West Point, New York June 1, 2002).

Donnelly aponta quatro fatores que suportariam o “vigoroso exercício do poder nacional americano” decorrente da aplicação da doutrina Bush. Em primeiro lugar, ele menciona o incontestável poderio americano na atualidade, o que garante aos Estados Unidos os meios econômicos, militares e diplomáticos para “realizar seus propósitos geopolíticos de expansão”. Em seguida, o autor aponta que as ameaças descritas no NSS são corretamente identificadas, não sendo mais constituídas por grandes potências, mas por Estados Pária e pelo terrorismo islâmico, que não poderiam ser combatidos da mesma forma. Um terceiro fator seriam as oportunidades para “expandir a Pax Americana”, por meio da promoção da democracia. Finalmente, Donnelly destaca como um fator que sustentaria o exercício ativo do poder americano a

“responsabilidade sistêmica” desse país na manutenção de uma ordem mundial liberal (Donnelly, 2003).

Norman Podhoretz, um dos mais destacados representantes do neoconservadorismo, afirma que o “Gulliver” americano não deveria ser amarrado com “as cordas do multilateralismo”, que é lento e ineficaz, além de comumente não atender aos interesses nacionais americanos (Podhoretz, 2002). Uma vez que a democracia interna é encarada como um valor supremo, a ONU passa a ser vista como “uma organização de déspotas”, por contar com uma série de países que não estão comprometidos com a causa democrática, e que, portanto, não teria legitimidade moral para pautar as decisões de política externa dos Estados Unidos. Essa disposição torna-se ainda mais sensível em uma situação em que os EUA foram atacados em seu território, tendo de demonstrar seu poder de forma inequívoca. Para Podhoretz, “a audácia do feito de Bin Laden no 11 de setembro foi inquestionavelmente um produto do seu desdém pelo poder americano” (Podhoretz, 2004).

Assim, o combate ao terrorismo com armas nucleares é visto como uma guerra que deve ser travada com todos os meios disponíveis, pois o terrorismo põe em questão a própria segurança física do povo americano. A ameaça, percebida como urgente, requereria uma estratégia que removesse todos os possíveis obstáculos e permitisse à potência fazer uso de seu máximo poder na busca de interesses de segurança nacional.

De maneira geral, os liberais consideraram que a estratégia de segurança do governo de Bush conseguiu identificar corretamente as tendências das profundas mudanças decorrentes dos atentados de 11 de setembro, mas mostrou-se equivocada ao tentar pôr em funcionamento seus preceitos. A globalização, a revolução da informação e as mudanças tecnológicas elevaram a importância dos assuntos transnacionais e facultaram aos atores não estatais a possibilidade de ter um papel mais amplo na política mundial, porém a democratização da tecnologia permitiu também que as ações terroristas se tornassem mais rápidas e letais. Se os terroristas conseguirem acesso às armas de destruição em massa, argumenta Nye (2003), eles contarão com um poder devastador, que poderá “varrer do mapa” várias cidades norte-americanas. Para os liberais, os países pobres e falidos podem trazer consequências terríveis para a Ordem Mundial. Tal como argumentou Fukuyama, o caso do Afeganistão, um Estado em colapso, demonstrava que quanto mais fraco

um Estado, maior sua possibilidade de se converter em base para a ação terrorista global e, conseqüentemente, mais perigoso ele se torna para a ordem internacional (Fukuyama, 2005, p. 124).

De forma geral, liberais e conservadores partem do diagnóstico de que vivemos em um mundo de velhas normas e novas ameaças, mas as duas correntes divergem substantivamente a respeito de quem decide, e sobre quando e como se pode utilizar a força, legitimamente, no sistema internacional. Para fazer frente à ameaça de Estados que adquirem armas de destruição em massa, é necessária uma estratégia diferente da que foi empregada durante a Guerra Fria, admite Slaughter, em concordância com as orientações da doutrina Bush (Slaughter, 2004). Entretanto, ele sugere a adoção, no campo da segurança internacional, de um princípio análogo à doutrina da "Responsabilidade de Proteger", que seria "a Obrigação Coletiva de Prevenir". Em sua avaliação, "nações dirigidas por governantes que não estão submetidos a controles internos podem adquirir mais facilmente Armas de Destruição em Massa, em desobediência às normas internacionais", criando incentivos para que outros regimes façam o mesmo. Além disso, o mais grave é que esses Estados podem constituir uma fonte acessível de armas e tecnologia para terroristas. Slaughter adota a premissa de que as normas que atualmente regem o uso da força, incorporadas à Carta da ONU, são totalmente inadequadas para fundamentar ações contra as novas ameaças, já que permitem apenas reações a fatos consumados. Nesse sentido, a obrigação de prevenir teria três características essenciais: 1) não são os Estados que constituem perigo, mas um grupo relativamente pequeno de indivíduos que buscam o poder absoluto em seu país; 2) a comunidade internacional deve atuar em uma etapa prévia para ser eficaz e poder aplicar um conjunto ações que possam ser empreendidas antes de qualquer uso da força contra governos específicos; 3) a obrigação de prevenir deve exercer-se de forma coletiva, por meio de uma organização global ou regional. Assim como a intervenção humanitária, as ações internacionais para impedir a proliferação de Armas de Destruição em Massa devem assumir a forma de pressões, incentivos diplomáticos, medidas econômicas ou ações coercitivas conjugadas. Apenas depois de esgotadas essas opções é que se pode cogitar uma ação unilateral (Feinstein & Slaughter, 2004).

Na avaliação dos neoconservadores, as interpretações estritas do direito internacional e da Carta da ONU, além de perder legitimidade,

acabam por incrementar a tendência dos Estados, e de seus líderes, a pensar em sua própria segurança e em seus valores, em detrimento da observância de uma norma universal. A ameaça que alguns regimes constituem para a ordem mundial torna urgente uma modificação do direito internacional (Nichols, 2005). Trata-se de um “efeito perverso”, que se constitui em um dos principais argumentos evocados, até mesmo pelos liberais,²⁰ de que o mundo não estaria preparado para uma ordem jurídica universal em relação ao uso da força, pois o sistema internacional não está homogeneamente constituído por regimes que respeitam a lei, e a compreensão desse fato requer uma resposta difícil e radical, mas imprescindível para manter a ordem mundial liberal.

A doutrina Bush e o internacionalismo liberal

De forma geral, os objetivos dos EUA não correspondem ao que se requer para a elaboração de uma “Grande Estratégia”. Imerso em contradições doutrinárias, o pensamento neoconservador fracassou em perseguir objetivos liberais — a difusão da democracia — por meio da utilização dos recursos — instrumentos militares — preconizados pelos realistas. Apesar das frequentes menções que o governo Bush e os neoconservadores fazem a respeito do caráter inédito das ameaças advindas de atores não estatais, justificando assim a necessidade da adoção de novos conceitos, as decisões de atacar o Afeganistão e o Iraque evidenciaram a manutenção de percepções “estatocêntricas” sobre as relações internacionais, não atribuindo a devida importância à existência de verdadeiros grupos de insurgentes que, em grande medida, não dependem do apoio estatal. Mesmo quando se volta especificamente para a avaliação do comportamento estatal, a doutrina incorre em incompatibilidade manifesta entre duas proposições. Como vimos anteriormente, a justificativa principal do governo Bush para se recorrer ao *preemptive attack* era que os inimigos se comportavam de modo irracional (*undeterrable*), mas, ao mesmo tempo, os Estados Unidos acreditaram que a invasão do Iraque propagaria uma medida dissuasória que desestimularia outros Estados a apoiarem terroristas. Ou seja, aposta na eficácia do *bandwagoning* e admite implicitamente que esses mesmos Estados adotariam um tipo de ação racional, decorrente do medo de serem aniquilados.

Em nenhum momento os que adotam a premissa da irracionalidade de certos atores se preocupam em compreender por qual motivo os Estados tornar-se-iam refratários ao regime de não proliferação, mesmo enfrentando uma situação de risco de maior isolamento econômico, ou ainda, de se verem impedidos até mesmo de desenvolverem tecnologias nucleares relacionadas com uso pacífico? É verdade que a falta de transparência desses governos tem o poder de alimentar as acusações, mas ainda assim, provavelmente, mais importante do que a incerteza da maioria dos observadores, os especialistas concordam que o desejo do Irã de enriquecer urânio para produzir combustível nuclear faz pouco sentido econômico, ou mesmo de uma perspectiva energética, pois o projeto seria caro e ineficiente. Tudo isso faz com que a política nuclear do Irã pareça absurda, à primeira vista, a não ser que o propósito do país seja realmente produzir armas nucleares. As alegações sobre a existência de laboratórios biológicos móveis no Iraque levaram ao excesso de confiança da administração Bush sobre a responsabilidade, ou mesmo a culpabilidade do Iraque, já que, para este país, correr o risco de entrar em guerra com os EUA só faria sentido se o território iraquiano abrigasse de fato armas de destruição em massa. Na realidade, Saddam Hussein provavelmente entendeu que, para garantir sua sobrevivência, ele deveria manter a aparência da posse dessas armas, o que é perfeitamente compreensível a partir da perspectiva iraquiana. A experiência dos EUA em avaliar os motivos subjacentes ao comportamento do Iraque sob o regime de sanções deve ser repensada, pois, apesar de certas ações, como as adotadas pelo Iraque e outros Estados, considerados Párias, terem uma racionalidade irreconhecível às percepções ocidentais, elas revelam no fundo uma estratégia de sobrevivência, ainda que por vezes se mostrem equivocadas.²¹

Relativizando o peso das ideias na determinação da estratégia dos EUA, Jervis (2003) alerta que é preciso levar em consideração a existência de certos fatores culturais, estruturais e institucionais que predis põem o país a seguir em busca da supremacia, independentemente das eventuais alterações das metas governamentais. Além disso, mesmo admitindo que os EUA continuem com plena capacidade econômica e militar, o seu poder ainda é objeto de limitações domésticas, o que nos leva a questionar se o sistema político americano poderia sustentar os fundamentos doutrinários da doutrina Bush por muito tempo. O regime

político dos EUA dificilmente poderá apoiar uma política exterior tão ambiciosa, se esta não trazer consigo os resultados esperados, pois poucos americanos sentem-se portadores de uma missão imperial que, de algum modo, põe em questão a permanência dos valores liberais.

As doutrinas da contenção e da dissuasão foram os conceitos-chave que deram clareza e propósito, por várias décadas, à política exterior norte-americana, e justificaram, em todo o período da Guerra Fria, a constituição de várias agências governamentais, civis e militares. A divisão bipolar do mundo, as armas nucleares cada vez mais aperfeiçoadas, e o constante choque das ideologias em expansão, foram circunstâncias que deram vida e reforçaram os fundamentos dessas doutrinas. Mas, é preciso sublinhar, de acordo com Ikenberry (2008), que elas se encontravam imersas no conjunto dos ideais políticos da ordem liberal. Portanto, embora a agenda denocrática liberal não aparecesse explicitamente nos documentos de Segurança e Defesa, e apesar de serem consideradas secundárias na promoção da segurança dos EUA, as políticas e as instituições que sustentavam o princípio do livre comércio e a abertura econômica entre as sociedades industriais avançadas, desempenharam importante papel na realização da Grande Estratégia norte-americana. De fato, apesar de as grandes doutrinas da Guerra Fria obscurecerem as ideias que respaldavam a ordem democrática liberal, elas estavam profundamente arraigadas na experiência da política externa americana. Preconizavam a substituição das regiões autárquicas, que contribuíam para a ocorrência das crises econômicas mundiais e dividiam o mundo em blocos, por um sistema econômico mundial aberto e não discriminatório. Nesse entendimento, a paz e a segurança eram impossíveis em um mundo de regiões econômicas fechadas e exclusivas. Portanto, pode-se concluir que nem todos os fundamentos da ordem liberal estiveram sob ataque no governo Bush; as estratégias de governança multilateral e as alianças estiveram em risco, mas as dimensões econômicas continuaram em funcionamento. Bush surgiu como um neowilsoniano que elegeu a promoção da democracia — um dos componentes do projeto liberal internacionalista — como seu propósito. Em novo ambiente internacional mais ameaçador, a tarefa de construção de uma nova ordem internacional liberal é muito maior e mais complexa do que se poderia imaginar à primeira vista e, portanto, as perspectivas de sobrevivência do internacionalismo são muito grandes, ainda que aplicado unilateralmente (Ikenberry, 2006).

Mead faz uma observação extremamente pertinente sobre a abrangência do conceito de *soft power* formulado por Nye, qualificando o poder econômico como um *sticky power* que não se baseia nem na coação militar (*hard power*), nem na identificação de valores (*soft power*). Trata-se, assim, de um conjunto de instituições e práticas econômicas que têm a capacidade de atrair outros Estados para a órbita de influência norte-americana. Historicamente, foi constituído sobre dois fundamentos — sistema monetário internacional e livre comércio — que, durante o período da Guerra Fria, propiciaram aos países construir instituições que deram confiança aos investidores estrangeiros, em concorrência com as propostas de planificação e investimentos estatais, para o desenvolvimento de suas economias. Subjacente a essas atividades encontrava-se a determinação dos EUA de abrir seus mercados às exportações, como parte da estratégia global de contenção do comunismo. O déficit comercial dos EUA, por exemplo, estimulou a produção e o consumo no resto do mundo, aumentando seu interesse por participar na economia global liderada pelos norte-americanos. Criando incentivos de acesso aos capitais e aos mercados globais, os EUA valem-se de uma poderosa força que protege os fundamentos do liberalismo americano de uma erosão ainda maior (Mead, 2004).

A legitimidade das ações norte-americanas provém do fato que os EUA, ao assumirem a responsabilidade e, por vezes, a missão, de manutenção da ordem mundial, demonstram capacidade de promover a justiça e o bem-estar da comunidade internacional. A avaliação é positiva quando coincidem seus ideais e interesses, porém os EUA são uma grande potência com interesses que, por vezes, nada têm em comum com os bens públicos globais. Embora os presidentes dos EUA tenham a clara compreensão do dever de guiar suas ações em prol do interesse nacional, há certa margem de manobra para justificar sua implementação, que varia de administração para administração. As mudanças não dependem apenas das variáveis internacionais, mas se pautam também em função das percepções dos cidadãos norte-americanos sobre o bom funcionamento da política e da economia, e das convicções sobre o que constitui uma justa distribuição de custos e benefícios na sociedade. Tais flutuações, todavia, são dimensionadas em cada governo pela determinação do presidente de conduzir a nação em suas ações externas diante de situações nas quais é necessária a realização de severos

trade-offs entre segurança, liberdade e bem-estar material. Portanto, em certo sentido, a linha de continuidade da política externa entre os sucessivos governos será traçada mais em função da capacidade e da legitimidade do presidente em sustentar os propósitos da grande estratégia do que propriamente de ações exclusivamente militares (Brown, 1994, p. 4).

Notas

1 (The National Security Strategy of the United States of America, NSS, siglas em inglês).

2 National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction (“Estratégia Nacional para Combater as Armas de Destruição em Massa”), publicada em dezembro de 2002, e National Strategy for Combating Terrorism (“Estratégia Nacional para Combater o Terrorismo”), publicada em fevereiro de 2003; <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>>.

3 São várias as denominações utilizadas para designar esses Estados tais como: Rogue States, States Outlaw, Pariah State e States of Concern. De qualquer modo adotaremos, em nosso artigo, a denominação de Estados Paria. Segundo o *Dicionário Aurélio*, pária (derivação: por extensão de sentido: pessoa mantida à margem da sociedade ou excluída do convívio social). O qualificativo para esses Estados foi amplamente utilizado durante a administração Clinton com o objetivo de identificar os que violavam a legalidade internacional, sobretudo em matéria de não proliferação nuclear, e que patrocinavam, direta ou indiretamente, grupos terroristas. Mas a principal característica que estes Estados compartilhavam entre si era sua condição de regimes políticos que manifestavam animosidade em relação aos EUA em distintos âmbitos regionais (Michael Mann, 2006, p. 265).

4 Atualmente são vários os institutos de pesquisa e organizações não governamentais que se valem do conceito de Estados Falidos. De forma geral o conceito se aplica quando o aparato estatal falha no cumprimento de funções básicas como as de garantir o império da lei, a segurança pública e a justiça. A organização “The Fund for Peace” (<www.fundforpeace.org>) é uma das mais consultadas e divulga desde 2005 um *ranking* de países classificados em quatro categorias — sustentável, em situação moderada, com sinal de advertência e em situação de alerta — com base em doze indicadores sociais, econômicos e políticos.

5 “Nosso foco imediato serão as organizações terroristas de alcance global e qualquer Estado que suporte o terrorismo e intente obter ou utilizar armas de destruição em massa” (NSS, p. 6).

6 “As armas de destruição em massa — nucleares, biológicas ou químicas — em posse de estados e terroristas hostis representam um dos maiores desafios em matéria de segurança que enfrentam os EUA”. Vide National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, p. 1, documento emitido pela Casa Branca <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>>.

7 De acordo com o *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*, *preempção* pode traduzir os seguintes significados: 1) compra antecipada; 2) precedência na compra; 3) cláusula contratual que impõe ao comprador a obrigação de, ao alienar a coisa comprada, oferecê-la ao vendedor de quem a obteve, tendo este, preço por preço, preferência para readquiri-la, com exclusão dos outros interessados. Manteremos a palavra no original, *preemption*, e *preemptive attack* por não encontrarmos correspondência na língua portuguesa.

8 "O perigo mais grave para a liberdade se encontra na encruzilhada do extremismo radical e a tecnologia. Quando se dá a proliferação de armas químicas, biológicas e nucleares junto com a tecnologia dos mísseis balísticos, até os Estados falidos e pequenos grupos poderiam alcançar um poder catastrófico para atacar as grandes potências. Nossos inimigos têm declarado precisamente esta intenção e existem provas de que buscam essas armas terríveis". Presidente Bush, West Point, NY, 1.º de junho de 2002.

9 Ver também comentários de Fabián Calley e Federico Merke. La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en la era unipolar. Agenda Internacional n.º 3.

10 Dada a dificuldade de traduzir para o português preferimos manter no original essa palavra que aparece frequentemente em todos os documentos de Segurança e que significa que alguns atores internacionais (Estados Pária e Organizações Terrorista) não são passíveis de ser dissuadidos.

11 Utilizamos como referência os trabalhos de Hoyt (2000); Saunders (2006); Preble (2005).

12 George W. Bush. The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C.: The White House, 2006, p. 33.

13 "[...] a partir dos princípios consagrados de autodefesa, nós não descartamos o uso da força antes da ocorrência de ataques, mesmo que a incerteza permaneça quanto ao momento e ao local do ataque inimigo. No momento em que as conseqüências de um ataque com armas de destruição em massa são potencialmente tão devastadoras, nós não podemos nos dar ao luxo de não fazer nada enquanto os perigos se materializam. Este é o princípio e a lógica da preempção" (NSS, 2006, p. 23).

14 Discutiremos essas questões mais adiante no texto.

15 Sobre esse tema, ver Perkovich (2005, p. 22).

16 Baseamos nossa argumentação principalmente nas obras de Fisher (2007), Gray (2007) e Klare (2000).

17 Ver também Uri Fisher (2007).

18 A expressão *aliar-se ao mais forte* para referir-se ao termo *bandwagoning* consta na tradução portuguesa da obra de Waltz (2002), utilizada nesse artigo. Rapport emprega o termo *quasi-bandwagoning* para sublinhar a divergência existente entre os motivos que dirigem as ações dos líderes nos Estados tirânicos e os motivações dos seus cidadãos.

19 Revolution in Military Affairs (RMA).

20 Sobre esse assunto, ver Glennon (1999).

21 Baseamos nossa argumentação em Procida, 2009.

instituições e cultura política importam:
realpolitik, fragilidade estatal
e processos políticos no haiti¹

ANTONIO JORGE RAMALHO DA ROCHA

O DEBATE SOBRE O PAPEL DA COMUNIDADE INTERNACIONAL na garantia de segurança onde os Estados falham é antigo e complexo. Até o momento, não se chegou a consenso algum. O conceito de falência — ou fragilidade — do Estado é em si pouco claro, já que pressupõe parâmetros parciais sobre o que seria um Estado bem-sucedido: uma definição profundamente influenciada por constrangimentos territoriais e por características inerentes às instituições típicas das democracias liberais, modernas e ocidentais. Assim, a ideia de “transplantar” instituições homólogas para “áreas desgobernadas, parcialmente gobernadas, mal-governadas e contestadas” associa-se não só com a defesa tradicional das intervenções humanitárias, mas também com as estratégias de defesa nacional dos Estados.²

Ao se desenvolver essa ideia, argumenta-se que tais espaços são anomalias na ordem *westfaliana*, teoricamente marcada por um sistema organizado, baseado na dicotomia anarquia-hierarquia. Poder-se-ia caracterizar essas áreas imperfeitamente gobernadas em três tipos-ideais: (1) aquelas em que a situação de anarquia prevalece dentro do território, parte do qual é controlado por senhores da guerra, que são capazes de comandar pessoas e recursos em prol de seus próprios grupos (Estados colapsados, como o Afeganistão após a queda do Talibã);³ (2) aquelas em que um Estado legítimo subsiste, e tem sua autoridade reforçada pela comunidade internacional, mas é incapaz de controlar

totalmente seu território e/ou população (Estados fragmentados como Angola durante a Guerra Civil e Colômbia); e (3) aquelas cuja legitimidade não é diretamente contestada por entidades subnacionais, nem por agências internacionais, mas cuja capacidade governativa é extremamente baixa — ou cujas elites não estão interessadas em prover bens públicos em quantidade suficiente para garantir um mínimo bem-estar a sua população (Estados frágeis, como o Haiti, Congo e Sudão).⁴

Este trabalho problematiza as diferenças entre essas situações e examina os direitos e responsabilidades da comunidade internacional no que concerne a intervenções, em particular as Operações de Manutenção da Paz auspiciadas pela ONU em Estados frágeis, como é o caso do Haiti. Essas operações só podem lograr êxito se trouxerem à linha de conta dois aspectos: (a) o fato de que grupos de poder locais desempenham importante papel *de facto*, mesmo que não estejam formalmente constituídos; e (b) ao se concentrarem nos ritos formais de interação da comunidade internacional com as autoridades constituídas, as OMPs negligenciam processos relevantes em termos sociais, políticos e econômicos que se materializam nessas áreas imperfeitamente governadas, onde redes integradas por distintos agentes assumem competências tipicamente associadas às autoridades estatais. Em geral, contudo, esses aspectos são negligenciados nos mandatos das OMPs.

Este capítulo divide-se em duas partes substantivas. A primeira examina as diferenças observadas nos conceitos e tipos de intervenção internacional, bem como o modo como elas produzem distintas implicações para a evolução das OMPs. A segunda discute o caso do Haiti, concentrando-se no hiato entre o país real, com suas dinâmicas sociológicas e políticas, e o país formal, com o qual a Minustah efetivamente se relaciona.⁵ Isso suscita questões sobre as “zonas cinzentas” observadas em OMPs multifuncionais. Analisa, ainda, experiências de campo conduzidas pelas forças brasileiras que, embora em descompasso com a atual doutrina onusiana de operação no terreno, vêm conciliando eficazmente as tarefas de estabilização, consolidação da paz, e reconstrução e desenvolvimento no longo prazo.⁶ Espera-se que essa reflexão favoreça compreender as conquistas da Minustah e, quiçá, inspire mudanças alhures. Segue-se breve conclusão.

Intervenção internacional em Estados frágeis

Sobre intervenções, segurança humana & nacional

A Carta das Nações Unidas não prevê intervenções como Operações de Manutenção da Paz (OMPs); não obstante, elas se tornaram uma das mais importantes atividades da Organização. Atualmente, a ONU conduz 63 OMPs (entre 1948 e 1989 foram iniciadas dezesseis, o que indica a magnitude da expansão dessas operações nos últimos anos), a maioria das quais é multidimensional. Com orçamento de mais de US\$ 7,1 bi no ano fiscal de 2008-2009, elas vêm se tornando a atividade mais visível das Nações Unidas. Sua importância sobressai no fato de a ONU ter-se reestruturado, recentemente, em busca de melhores ferramentas para incrementar seu desempenho no terreno. Assim, a organização espera recuperar sua parcela de influência política no cenário internacional, consideravelmente reduzida na era Bush.⁷

A experiência acumulada ao longo das últimas seis décadas é valiosa e bem documentada em análises oficiais e em numerosos estudos acadêmicos, mas o dilema central e as complexidades de qualquer operação dessa natureza pouco mudaram desde 1948.⁸ De fato, desde o início, as OMPs depararam-se com dois paradoxos fundamentais, que têm relação com a interseção entre as responsabilidades que caberiam à comunidade internacional e as de que se incumbiria o país sob intervenção. Por um lado, há a tensão entre o que a literatura registra como segurança humana e segurança nacional; por outro, há a dificuldade, claramente identificada pelo ex-secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, de se realizar a intervenção sem atribuir-se à ONU responsabilidades que cabem aos governos locais.

A tensão entre segurança humana e segurança nacional manifesta-se em duas dimensões: uma ideológica e outra política. Do ponto de vista ideológico, reconhece-se a responsabilidade moral de intervir sempre que violações dos direitos humanos ofendam a opinião pública.⁹ E não se trata de fato novo, embora a ideia tenha se beneficiado do desenvolvimento do conceito da responsabilidade de proteger (R2P). Para não mencionar textos religiosos ou morais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, influentes textos jurídicos sustentam essa responsabilidade da comunidade internacional. Por exemplo, Oppenheim afirma que:

“há um acúmulo substancial de prática e de opinião que sustentam a visão de que [. . .] quando um Estado se torna culpado de crueldades e perseguição contra seu próprio povo ao ponto de lhe negar os direitos humanos fundamentais, chocando-se com a consciência da humanidade, a intervenção em defesa da humanidade é legalmente permitida.”¹⁰

No entanto, o paradoxo permanece: tal intervenção, não importa quão aceitável juridicamente, implica flexibilizar a regra de não intervenção, que parcialmente constitui a ordem westfaliana. Até certo ponto, isso significa impor limites à autodeterminação de entes soberanos, uma vez que determinadas atitudes em relação a sua própria população não são admitidas. O problema é definir o limite até o qual, baseado na informação disponível e no contexto político, se admite que um ente soberano empregue violência contra seus cidadãos.

Nesses casos, há uma mudança de foco: da segurança dos Estados para a dos indivíduos. Por consequência, a “responsabilidade de proteger é a responsabilidade dos Estados — e, onde eles falham, da comunidade internacional — de proteger os cidadãos contra crimes de violência massiva”.¹¹ Sejam esses crimes cometidos pelo governo que representa o Estado, sejam por sua omissão, o aspecto importante do problema é que a intervenção pela comunidade internacional reduz a soberania do Estado e constrange os líderes locais.

Como resultado, a soberania, em si, deve ser vista como um conceito relativo. Se os objetos a serem protegidos já não são Estados nacionais, mas seres humanos, então o problema mais relevante consiste em fixar padrões de acordo com os quais se pode considerar legítima qualquer intervenção. Alguns casos são óbvios, como o Holocausto, Ruanda ou Darfur — os quais, vale lembrar, não foram alvo de imediata intervenção em virtude de motivos políticos. Outros, mesmo exigindo ação, estão abertos a discussões legais ulteriores. Um exemplo extremo desse caso é a ex-Iugoslávia. Até sua morte, Milosevic recusou a oferta de um advogado (o que fortaleceria a legitimidade do tribunal) e a competência do Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, com o argumento de que os eventos que lá ocorreram estariam circunscritos no campo dos assuntos internos; protegidos, dessa forma, pela noção de soberania.¹²

Esses casos materializam a contradição entre dois tipos de soberania, que, segundo Krasner, se dividem em “soberania interdependente” e “soberania westfaliana”, sendo a última restringida pelo respaldo garantido à intervenção pela “soberania legal-internacional”.¹³ Essa contradição entre os princípios estruturadores da ordem westfaliana é uma evidência da atual dificuldade de se atribuir sentido às relações internacionais a partir de determinações advindas da interação de Estados nacionais. De fato, esse choque entre diferentes concepções de soberania ilustra a justaposição de lealdades que reúnem indivíduos em diferentes tipos de grupos políticos.

O processo político relevante, nesses casos, é complexo. Por um lado, o aumento do grau de interdependência eleva os contatos intergrupo, o que, por sua vez, incentiva novos conflitos. Além disso, fronteiras porosas e redes transnacionais, juntamente com os vários fluxos existentes (informações, ideias, recursos, bens, serviços e pessoas), corroem o significado tradicional da fronteira, substituindo-a pelo encontro de entidades políticas distintas.¹⁴ Dado que a base organizacional do sistema internacional é constituída pelos Estados nacionais, a maioria das regras criadas para resolver esses conflitos refere-se ao comportamento dos agentes aceitos como soberanos, como ilustram as Convenções de Genebra e a Carta das Nações Unidas. Assim, mesmo que a estrutura desenvolvida com a finalidade de se evitarem as guerras falhe, a administração desse tipo de conflito envolve a participação de Estados soberanos, legitimada pelo Conselho de Segurança da ONU.

No entanto, considerando-se as definições tradicionais de guerra, pode-se observar que elas se referem a “entidades”, “grupos”, ou, ainda, “comunidades”; não estando sempre associada a Estados nacionais. Vejam-se os conceitos de Wright, por exemplo: “a guerra é um contato violento entre entidades distintas, porém semelhantes [. . .] é a condição legal que permite igualmente que dois ou mais grupos hostis entrem em conflito através da força armada”.¹⁵ Estudando-se algumas das mais recentes guerras (Israel contra o Hezbollah em 2006 e contra o Hamas em 2008-2009; EUA no Iraque e Afeganistão; Rússia na Geórgia e na Ossétia do Sul), fica evidente que, nelas, um dos desafiantes não representava grupos políticos que talvez nem estivessem interessados em se tornar como tais Estados.

Por outro lado, normas universais em defesa dos direitos humanos fundamentais não se suspendem nessas ocasiões. Além de elas permanecerem aplicáveis, conceitos tais como o da R2P buscam conciliar o respeito à soberania dos Estados com a imposição, pela comunidade internacional, de limites à sua capacidade de fazer mal aos seus próprios constituintes. Esse desenvolvimento é visto com bons olhos pelos que consideram a sociedade internacional uma comunidade política, uma espécie de ampla sociedade, a que todos os seres humanos aderem, ainda que nem todos se vejam nela devidamente representados. Em outras palavras, isto implica um progresso no processo de civilização de uma comunidade internacional kantiana.¹⁶

Sendo assim, a comunidade internacional deveria assumir a responsabilidade de proporcionar a todos os seres humanos uma condição “livre do medo e livre da miséria”, segundo a definição minimalista de segurança das Nações Unidas. A comunidade internacional teria, portanto, o dever de intervir quando Estados colapsados não protegem seus cidadãos da oclocracia ou de confrontos violentos entre gangues; quando Estados fragmentados não protegem seus cidadãos das implicações de guerras civis; e sempre que Estados frágeis não logram — ou não querem — instituir a estrutura necessária para que seus cidadãos sejam capazes assegurem condições básicas de subsistência para si e para seus dependentes.

O problema é que as instituições e normas desenvolvidas para estruturar as intervenções internacionais são concebidas e direcionadas para um tipo particular de soberania: a dos Estados nacionais. Daí o paradoxo: as missões de paz destinam-se a resolver necessidades de segurança humana, mas os Estados nacionais e suas interações governamentais mútuas decidem, organizam e condicionam a sua evolução. Obviamente, os Estados estão interessados sobretudo na consecução de seus objetivos nacionais, o que ocasionalmente pode coincidir com o sucesso das missões de paz. Em outras palavras, apesar de ter de lidar com questões que dizem respeito a indivíduos, a ONU continua a ser um *clube* formado por Estados nacionais. Suas decisões resultam de processos políticos *internacionais*, mesmo quando eles se atêm a questões como as intervenções humanitárias, que são comumente retratadas como questões *globais*.

Particularmente no caso dos Estados frágeis, observa-se um choque de imagens na tentativa de descrever o papel das Nações Unidas em tais

intervenções: ela pode até começar como um agente trabalhando em nome da sociedade internacional kantiana, constituída de indivíduos, mas, sem demora, a lógica inerente a uma sociedade anárquica grociana, organizada por Estados soberanos, instala-se e influencia o comportamento das partes interessadas. Isso ocorre também quando o Estado anfitrião retém apenas o que Takeyh & Gvosdev denominam "sinais de soberania aparente",¹⁷ que existe principalmente de maneira formal, como uma fachada institucional sob cuja tutela entidades políticas distintas se engajam em processos dos quais derivam externalidades, em geral negativas e capazes de produzir efeitos longe de seu ambiente imediato.

Isso explica, parcialmente, a existência de intervenções motivadas por outros fins que não a proteção dos direitos humanos. A possibilidade de que grupos políticos participem de atividades criminosas, e também terroristas, faz que eles se tornem objeto de preocupação na estratégia de defesa nacional de muitos países, particularmente dos EUA. Evidência disso foi a revisão que os EUA fizeram de sua doutrina de guerra no que concerne, por exemplo, à condução das operações no terreno:

"[Devemos] empregar alguns dos nossos mais eficazes elementos não governamentais de poder nacional, tais como as universidades, empresas e indústrias, no cerne da nossa influência econômica mundial. [...] Temos também de ser capazes de oferecer às populações dos países afetados pela guerra a esperança de que a vida será melhor para eles e seus filhos por causa da nossa presença, e não apesar dela. Em outras palavras, em contraste com a ideia de que a força sempre ganha no final, temos de compreender que nem todos os problemas nos conflitos modernos podem ser resolvidos com a ponta de um fuzil."¹⁸

E a nova administração dos EUA transforma suas instituições para enfrentar semelhante desafio:

"A nova estrutura, a ser definida através de uma diretiva presidencial e de um documento de implementação detalhado por Jones, irá expandir o alcance do Conselho Nacional de Segurança para muito além do conjunto tradicional de questões de política externa,

e irá transformá-lo em um corpo muito mais flexível, com o Gabinete e as cadeiras departamentais — historicamente ocupados apenas pelos secretários de Defesa e de Estado — atuando com base na dinâmica caso a caso. [. . .] As novas diretrizes do Conselho Nacional de Segurança expandirão os departamentos a fim de lidar com questões próprias do século XXI, como segurança cibernética, energia, alterações climáticas, construção nacional e infraestrutura.¹⁹

Por fim, essas decisões implicam reconhecer o fato de que tais entidades — os grupos políticos — são agentes importantes nas relações internacionais contemporâneas. Mas que tipos de agentes são esses? A próxima seção examina-os com mais cuidado.

Velhos conceitos em novas realidades: grupos de poder, comunidades políticas e soberanias

Qualquer intervenção em processos políticos deve considerar os grupos políticos que efetivamente entram em ação, de forma violenta ou não. Tome-se o caso do Hezbollah, no Líbano, do Hamas, em Gaza, e sua relação com a Autoridade Palestina (um Estado, segundo os critérios weberianos, exceto pela ausência de reconhecimento da comunidade internacional). Vejam-se ainda os casos do regime talibã, no Afeganistão, e da Al Qaeda, no Paquistão. Mesmo para aqueles cujo objetivo é derrotar esses grupos, não é sensato dar o primeiro passo para intervir nessas regiões sem reconhecer as capacidades efetivas desses grupos de causar danos ou de evitar a propagação da violência. Não fazê-lo implica, conforme o caso, reforçar a sua posição localmente ou abster-se de atacar as causas fundamentais dos conflitos, que estão na origem das violações aos direitos humanos. Ou ambos.

O que é interessante nestes casos é que essas entidades não se qualificam como “comunidades políticas”, no sentido atribuído à expressão por Ferguson & Mansbach. O argumento aqui desenvolvido harmoniza-se com o deles, que pode ser útil a ajudar a interpretar o que Spruyt tem chamado de interações entre “o Estado e os seus concorrentes”.²⁰ Curiosamente, eles atribuem às *comunidades políticas* “uma identidade distinta; uma capacidade de mobilizar pessoas e seus recursos para fins políticos; um grau de institucionalização e hierarquia (líderes e constituintes)”.²¹ Mas eles julgam que, sem o reconhecimento dos

outros agentes, essas comunidades são incapazes de influenciar os processos políticos e de se tornarem agentes nas relações mundiais (e não internacionais) contemporâneas.

É por isso que os conceitos de Wright, tais como "grupos políticos" ou "entidades", e, sobretudo, a maneira como ele os utiliza, podem melhor ilustrar as relações internacionais correntes. Por exemplo, Wright está aberto para a possibilidade de que grupos "revoltados a partir de dentro" dos Estados iniciem guerras que afetam o equilíbrio de poder prevalente.²² Esses grupos podem não constituir uma comunidade política, no sentido proposto por Ferguson & Mansbach, uma vez que, ao contrário do que o conceito desses autores implicitamente sugere, eles podem não se interessar em se estabelecer como Estados soberanos. De fato, a capacidade dos grupos de "efetivamente alocar recursos" pode depender mais de sua capacidade de permanecer difusos, como "uma influência, uma ideia, uma coisa intangível, sem frente ou retaguarda, difusa, como um gás", nas palavras de Lawrence, do que no aprofundamento de sua institucionalização.²³

Seja qual for o caso, o fato básico permanece a necessidade de se compreenderem os propósitos políticos dos grupos, sejam eles interesses materiais, sejam convicções religiosas ou ideológicas. Já para os agentes que interagem com os grupos, esse entendimento é fundamental para moldar ou manipular os seus interesses, o que explica certas contradições, tais como a recusa de Israel a negociar diretamente com o Hamas (a fim de não legitimar a sua identidade como regime), contra quem estava em guerra.²⁴

A dinâmica política do Oriente Médio oferece bons exemplos de interações entre diferentes tipos de grupos políticos. A realidade local certamente é composta por mais zonas cinzentas do que em outras regiões, dado que dinâmicas nacionais, políticas, religiosas, econômicas, além de lealdades ideológicas, se misturam em níveis distintos, produzindo comunidades políticas justapostas, que se harmonizam. Discursos teóricos que recortam a realidade de um ângulo são decerto menos úteis para examinar essas dinâmicas, já que os conceitos não se aplicam indistintamente aos agentes: sua natureza varia, cada um define sua identidade com base nos conflitos em que se engaja e a matiza com tintas ideológicas, nacionalistas, religiosas ou universalistas, conforme a conveniência do momento.

Então, como caracterizar o Hezbollah, senão como um complexo grupo político? Trata-se de um partido político que participa do governo libanês; de uma ONG, que atende a parte dos pobres à margem das políticas libanesas de bem-estar social; e de um grupo armado, que luta para expandir a revolução xiíta para além do Irã, por vezes recorrendo a táticas terroristas — assim como fez o movimento sionista na luta por um território para o povo judeu. E nenhuma dessas características prevalece; estão todas ali, ao mesmo tempo, conferindo identidades a este grupo político, que, publicamente, não visa a tornar-se um Estado independente. A lógica que governa suas ações baseia-se em conceitos de tempo e espaço peculiares: sua presença pode manifestar-se na mente dos seus adeptos, onde quer que eles estejam; seus propósitos podem materializar-se no porvir, se essa for a vontade divina.²⁵ Ignorar isso, como faz boa parte dos analistas ocidentais, é desconhecer a essência do problema.

Em outras palavras, reconhecer que o Hezbollah é um grupo político favorece o estabelecimento de políticas sensatas de engajamento, mesmo para aqueles cujo objetivo é destruí-lo. Afinal, pelo menos desde Clausewitz, sabe-se que as guerras envolvem tanto conflito quanto cooperação, mesmo quando as ações cooperativas são limitadas à comunicação eficaz entre as partes. O que intriga os analistas, neste caso, é que essas interações envolvem contatos violentos entre entidades que *não* são semelhantes. Nos termos de Rosenau, esses são conflitos violentos entre entidades soberanas e “agentes sem soberania”. Ainda assim, todos são grupos políticos e, se forem considerados dessa maneira, será mais fácil compreender como eles interagem em contextos políticos complexos, como nos casos de Estados colapsados, fragmentados ou frágeis. É disso que trata a próxima seção.

Tipos de Estados frágeis e tipos de intervenção

As intervenções em Estados frágeis são um fenômeno complexo: envolvem grande número de variáveis independentes e engendram processos cujas implicações são praticamente imprevisíveis. Assim como as guerras, pode-se saber como e, às vezes, por que se iniciam. Mas é impossível prever aonde conduzirão as partes envolvidas.

Essas intervenções se realizam normalmente em situações marcadas pela violência generalizada e por padrões de dispersas relações de

poder e de autoridade. O fenômeno está longe de ser uma novidade. É caracterizado por uma combinação entre o que Políbio chamou *turbæ potentiates*, hoje entendido como uma oclocracia, e a tirania pura, mas sem fronteiras claras entre uma coisa e outra. Como esses processos são por si só dinâmicos, e desestabilizam a harmonia local, é sempre difícil apontar onde há tirania e quem está sujeito a ela; é impossível prever onde, exatamente, a próxima onda de violência acontecerá e o quão destrutiva ela será.

Mas há também algumas certezas com respeito a esses fenômenos. Uma delas é que eles são compostos de processos políticos marcados por uma má administração dos conflitos sociais, que resultam do que Harold Lasswell chamou "a perseguição consciente de valores exclusivos". Em outras palavras, cada grupo político persegue seus fins, os quais podem ser religiosos, ideológicos, materiais, ou uma combinação deles; todavia, ninguém é capaz de impor a ordem ao conjunto da população.

Além disso, na ausência de claras relações tribais, lealdades políticas tendem a ser obscuras, dado que os agentes calculam, permanentemente, como ampliar a variedade de relacionamentos úteis e como reduzir o risco de se tornarem alvos alheios. Por conseguinte, grupos políticos já não se distinguem uns dos outros por meio de claras fronteiras entre amigos e inimigos, entre "nós" e "eles"; as interações acontecem especialmente em zonas de incerteza, em que cada entidade é percebida como uma possível ameaça que, a depender das circunstâncias, pode tornar-se um aliado.

A consequência imediata dessa dinâmica é a orientação para o curto prazo, que reduz a vida a permanente luta pela sobrevivência. Isso produz um círculo vicioso de medo, uma vez que os preparativos para defesa tendem a induzir o aumento no receio entre as partes, instituindo um típico dilema de segurança entre os grupos políticos. Eis o que caracteriza o colapso dos Estados, incapazes de fazer convergir os interesses dos grupos locais. Esse ambiente *hobbesiano* amplia a escassez e desencoraja novos investimentos, o que robustece a percepção de que tudo é precário e passageiro. Como resultado, os agentes alimentam a espiral de violência e adiam qualquer possibilidade de acordo que não pressuponha o emprego da força para produzir a ordem. Em sociedades cuja cultura política cultiva a violência como instrumento legítimo para

resolver conflitos, essas dinâmicas perpetuam-se, produzindo registros históricos de alternância entre períodos de tiranias e de oclocracia. Em síntese, esse é o caso do Haiti.

Se a comunidade internacional intervém em semelhante circunstância, os grupos políticos locais carecem de indícios para crer que a intervenção será algo mais do que cosmética, transitória e superficial. A tendência de os funcionários civis internacionais, e também os diplomatas, permanecerem em suas funções por pouco tempo fortalece essa percepção, especialmente quando o país vivu, no passado, outras intervenções. Nessas condições, os agentes locais tendem a perseguir as vantagens imediatas da presença da comunidade internacional, sem firmar compromissos genuínos com a execução dos projetos de cooperação negociados.

O mais relevante em todo o processo é o grau de legitimidade de que desfruta o governo local. "Quando pessoas comuns perdem a confiança em seu governo, elas também perdem a confiança nos governos estrangeiros que o sustentam",²⁶ mesmo que esses governos estrangeiros venham com boas intenções e recursos materiais para ajudar a estabilizar a situação, para reduzir o grau de violência e proteger os direitos humanos. Na ausência de autoridades legítimas, alimenta-se a espiral de violência e adia-se qualquer possibilidade de acordo sustentável. Permanece, obviamente, a possibilidade de se impor a ordem pela força. Por isso, OMPs tendem a começar com forte ação militar, já que apenas forças mais numerosas e profissionais podem impor a ordem para uma pletera de pequenos grupos políticos controlados pelos senhores da guerra locais.

Entretanto, quando situações como essa ocorrem, os Estados já estão em colapso, e seus líderes, frequentemente, já não se encontram no país. Uma vez imposta alguma ordem, em geral decorrente da decisão dos grupos locais de suspender os massacres, a situação ganha em complexidade. Em sociedades cuja cultura política aceita a violência como meio legítimo para solucionar litígios, isso se afigura como uma trégua, uma mera suspensão das hostilidades. Na verdade, essas sociedades alternam regimes autoritários com períodos de agitação social, tirania com oclocracia. Quando isso acontece, as intervenções internacionais tendem a ser percebidas como eventuais — não somente pelos grupos locais.

Aparentemente, até o fim da Guerra Fria, esses processos destrutivos foram percebidos como “problema deles”, ou seja, como consequência da incapacidade das elites políticas desses países de estabelecer um conjunto de instituições que pudesse controlar os conflitos sociais e promover a prosperidade econômica. Desde então, contudo, o fenômeno produz implicações muito além dos locais onde os conflitos se desenvolvem. De fato, uma “série de tendências, como globalização, crescimento populacional e proliferação de armas de destruição massiva, que o Exército reconhece na sua mais recente diretriz, sugere que a «era de conflito persistente» contra inimigos irregulares não estatais não terminará tão cedo”.²⁷

Evidências dessa constatação são o grande número de intervenções realizadas pela ONU, além de mudanças nas políticas externa e de defesa dos países desenvolvidos, e do crescimento da literatura sobre o assunto. Se isso resulta do aprofundamento da interdependência ou da percepção de que essas dinâmicas são também importantes para os países em desenvolvimento, seja porque elas possam produzir sentimentos de solidariedade, seja porque implicam ameaças à segurança, é um problema menos relevante. O fato é que o mundo inteiro está envolvido em tais intervenções, direta ou indiretamente.

Não está claro, contudo, como se caracterizam essas intervenções. Autores como Fukuyama consideram-nas operações de “construção do Estado”, sobre as quais “existe muito que nós ainda desconhecemos, particularmente sobre como transplantar fortes instituições para países em desenvolvimento”. A seu ver, isso ocorre porque “o bom funcionamento das instituições públicas requer certos hábitos mentais; elas operam de forma complexa e resistem à transferência”.²⁸ O autor parece ignorar que as sociedades para onde se pretende *transplantar* tais instituições não operam no vazio; elas não vivem num vácuo institucional, mas têm suas próprias regras e práticas políticas. Ao cabo, não se pode negligenciar a cultura política do lugar.

Com efeito, muitas vezes as instituições locais se adaptam às estruturas democráticas impostas pela comunidade internacional, absorvem-nas e condicionam sua evolução. Como resultado, observam-se eleições formais cujo resultado é previsível, porque definido pelo processo político subjacente, e não pelo modelo eleitoral utilizado. Pouco importa se, nesta nova fase, os líderes devem ser eleitos; a definição dos

candidatos resultará das tradicionais divisões políticas da sociedade onde as intervenções ocorrem. Não por acaso, mesmo em moldura democrática, essas sociedades têm suas lideranças unguidas pelos meios tradicionais. Isso explica por que líderes religiosos, membros da família real ou elites tribais tendem a se tornar candidatos.

Não se deve perder esse aspecto de vista: as OMPs tendem a ser pouco efetivas quando se concentram na imposição formal de processos eleitorais, como, de fato, tende a ocorrer. No entanto, missões das Nações Unidas frequentemente supõem que eleições têm o poder de difundir uma espécie de fé na democracia, a qual tenderia a converter as autoridades e educar a população local, gerando um círculo virtuoso de responsabilidade política. Conseqüentemente, elas se concentram na realização de eleições e em sua observação; frequentemente, financiam todo o processo, na esperança de que ele funcione como uma espécie de catalisador da construção de confiança nas instituições democráticas. No limite, isso alcançaria o conjunto da população local. Na verdade, subjacente à forma eleitoral, os grupos de poder cujos interesses definem os processos políticos reais aproveitam-se desses esforços para multiplicar oportunidades de financiamento às atividades de interesse das elites locais. Cria-se, por assim dizer, um novo mercado. Como consequência, as instituições estranhas à cultura da população local tendem a ser absorvidas pelos processos tradicionais.

Isso acontece onde os Estados ainda resistem, onde há, no mínimo, uma estrutura de governo que promova, em coordenação com os agentes internacionais, a segurança humana. Nos espaços em que as autoridades locais colapsaram e os senhores da guerra detêm o controle da situação, a comunidade internacional trabalha meramente para reduzir os custos gerados pela violência e salvar vidas.²⁹ Onde os Estados estão fragmentados, é possível trabalhar em conjunto com o que restou das autoridades tradicionais para tentar reconquistar os territórios e as populações subjugadas aos grupos políticos que desafiam o Estado de direito. A Colômbia ilustra, provavelmente como nenhum outro caso nas Américas, essa situação.

Com relação aos Estados frágeis, que interessam de perto ao argumento deste capítulo, abundam definições. O Departamento de Desenvolvimento Internacional Britânico, por exemplo, utiliza a seguinte:

“aqueles em que o governo não pode e não poderá desenvolver funções essenciais para a maioria de sua população, incluindo a população pobre. As funções mais importantes para a redução da pobreza são o controle territorial, segurança, capacidade de gerir os recursos públicos e de prover serviços básicos, bem como prover à população mais pobre condições para que ela seja capaz de sustentar-se.”³⁰

Definições alternativas essencialmente compartilham a ênfase nas áreas em que as autoridades locais são incapazes de fornecer à população local as condições mínimas de bem-estar ou marcadas pelo excessivo grau de corrupção, onde imperam regras arbitrárias, onde indivíduos e instituições estão sujeitos a inúmeras ameaças, onde, em suma, inexistente o Estado de direito. Essas áreas sobressaem entre os objetivos óbvios das missões de paz, seja porque nelas se observam carências humanitárias, seja porque tendem a ser vistas como abrigo de organizações criminosas transnacionais, especialmente terroristas. No entanto, uma característica muitas vezes ignorada é que as práticas políticas locais podem estruturar-se com base em valores distintos dos que informam os conceitos e procedimentos utilizados no processo de edificação institucional patrocinado pelas intervenções internacionais. Isso explica, em parte, por que os hábitos mentais a que Fukuyama se referiu são tão difíceis de se remover.

A fim de se adaptarem às circunstâncias, as Operações de Paz tendem a interpretar seus mandatos de forma elástica, uma vez que sofrem grande pressão dos países hospedeiros, bem como dos doadores, para prover serviços públicos que deveriam ser fornecidos pelos governos locais. A literatura sobre o assunto é rica, numerosa, e controversa. Quando o foco recai sobre a reconstrução pós-conflito, as análises tendem a realçar as capacidades já existentes e as iniciativas concretas específicas.³¹ Discussões sobre a reconstrução dos Estados, em contraste, concentram-se em questões de direitos humanos e nas práticas culturais que condicionam os grupos políticos locais. Alternativamente, examinam a capacidade estatal, como foi o caso do Timor-Leste.³² Todavia, mais recentemente, em especial nos EUA, esforços para construir infraestrutura, criar empregos, fomentar o desenvolvimento econômico, e promover maior justiça social são considerados parte das iniciativas de

“construção nacional”, não raro examinados na sua relação com a política externa dos EUA e com a propagação de valores ocidentais.³³

Paradoxalmente, essas intervenções ocorrem em ambiente complexo, condicionado por ONGs, grupos criminosos organizados, firmas que fornecem todos os tipos de serviços, também de segurança, e grandes fluxos de recursos, pessoas e informação, que tendem a atrair a atenção permanente da mídia. Dado que não se pode dissociar condições humanitárias precárias das causas da violência generalizada, as elites locais tendem a reclamar de doadores internacionais e das OMPs, pelo menos parcialmente, a atenção a essas necessidades sociais. Entretanto, mesmo as OMPs multifuncionais se desenvolvem em contextos normativos informados por termos *westfalianos* clássicos, e estão sujeitas às interações dos Estados, especialmente a princípios como o da não intervenção e da autodeterminação dos povos. Aliás, as regras de envolvimento nas operações declaram isso explicitamente.

Em outras palavras, funcionários civis internacionais e doadores são constantemente lembrados de que as elites locais são soberanas em seu país; mas eles também são frequentemente instados a desempenhar funções que vão muito além do provimento de estabilidade e segurança. Na verdade, eles são pressionados a implantar infraestrutura básica, a implementar políticas públicas, a criar empregos, em suma, a despender recursos em um conjunto de ações cuidadosamente selecionadas para favorecer setores particulares da economia, dominados por grupos específicos. Afinal, a comunidade internacional está lidando com um Estado soberano, que precisa ser respeitado. Quando as elites locais são hábeis e sofisticadas, elas operam nessas “zonas cinzentas”, que lhes permitem simultaneamente afirmar a soberania do Estado e realçar sua fragilidade, em geral em um contexto político marcado por práticas democráticas, ou, ainda melhor, caracterizado como em transição para essa forma de governo.

Essas condições facilitam às elites manipular o tempo a seu favor, produzindo mudanças suficientes para justificar mais investimentos, mas controlando o destino final dos recursos, que, frequentemente, são enviados ao exterior. Em função de as elites locais tradicionalmente não se sentirem responsáveis por seu país ou por sua população, mas habitualmente os explorarem — precisamente por isso, de resto, foi preciso a comunidade internacional intervir —, elas não veem razão para não

tirarem proveito também das reservas ofertadas pela comunidade internacional. Para citar dois ex-presidentes haitianos: «Valha-se do frango, mas tome cuidado para que ele não grite» dizia Dessalines; «Roubar o Estado não é roubar, ou então todos os homens são ladrões», exclamava Pétion quando alguns dos seus conselheiros chamavam-lhe a atenção para a gravidade da situação da corrupção que reinava na administração pública.^{34 35}

Particularmente quando visam a promover abertamente a democracia, as Operações de Paz enfrentam outros desafios à sua legitimidade: afinal, elas representam uma ordem internacional que não é, em si mesma, plenamente legítima. É fácil para as elites locais caracterizar as intervenções internacionais como tentativas de renovar políticas imperialistas ou, ainda, como novas versões do argumento do “fardo do homem branco”, uma vez que as memórias do passado colonial ainda estão muito vivas. Segundo o argumento, atualmente, a exploração assumiria a forma de intervenções internacionais humanitárias, estruturadas em missões patrocinadas pelas Nações Unidas. Não obstante quão distante estejam da verdade, esses argumentos são facilmente aceitos pela população local, em geral impressionada com o contraste entre suas grandes necessidades e sua pobreza abjeta, de um lado, e, de outro, os hábitos de consumo dos funcionários civis internacionais, que se deslocam, em veículos utilitários novos e limpos, entre seus condomínios protegidos por segurança privada e caros restaurantes nos bairros mais ricos.

Mas, quando se trata desse tipo de análise, cada intervenção internacional é única. Elas podem, no entanto, ser avaliadas de acordo com algumas variáveis, dentre as quais as mais comumente utilizadas são: indicadores socioeconômicos locais; transparência e *accountability* em processos políticos; ambiente geopolítico imediato; dimensão do Exército local e das forças da polícia, bem como os seus valores; tamanho e orçamento da operação (medidos, por exemplo, no que se refere a tropas *per capita* e US\$ *per capita*); e grau de coordenação entre os representantes da ONU e as autoridades locais. As três primeiras variáveis são mais úteis para se interpretar as peculiaridades da intervenção, enquanto as últimas são mais utilizadas para se fazer comparações. Na discussão do caso haitiano, a seguir, será utilizado o primeiro conjunto de variáveis.

O Haiti e a Minustah: redefinindo doutrinas e mandatos?

O Haiti é um país peculiar e complexo. Seus processos sociopolíticos não seguem padrões claros, definidos com base em identidades étnicas, clivagens religiosas ou convicções ideológicas. Trata-se de uma sociedade que inventou uma religião e, argumenta-se, um idioma. Tudo isso em menos de três séculos. Sua história é rica, nuançada e violenta: largamente utilizado por bucaneiros franceses desde o início do século XVI, o Haiti resultou de negociação entre Espanha e França acerca da parte ocidental da ilha de Hispaniola, ou Quisqueya, na língua local. Em 1697, a França assumiu seu controle, com a responsabilidade de suprimir a pirataria e de permitir fluxos regulares de comércio, especialmente de escravos, através do mar do Caribe.

Na época denominado Santo Domingo, o Haiti tornou-se a “pérola das Antilhas”, a colônia francesa mais rica no século XVIII. Sozinho, produziu mais de 40% do açúcar e 60% do café consumidos na Europa por volta de 1780. Na época, isso somava mais do que a produção conjunta de Brasil e Angola; e mais do que a produção de todas as Colônias Britânicas do Oeste combinadas. As férteis terras haitianas reclamavam grande número de escravos. Ao longo do século XVIII, o intenso fluxo negreiro terá levado à ilha mais de 800.000 almas, o que representava aproximadamente um terço de todo o comércio de escravos feito no Atlântico no último quartel do século XVIII. Em razão das elevadas taxas de mortalidade, a colônia necessitava de constante envio de escravos da África, o que favoreceu a miscigenação de gente oriunda de diferentes nações. A baixa expectativa de vida, de outro lado, contribuiu para que essa gente cedo perdesse suas raízes culturais. Como resultado, a população desenvolveu um senso de identidade único e particular, o qual manteve a África como referência maior — um lugar de origem distante e mítico. As nuances começam, pois, na formação demográfica do país: de algum modo, a África está no Haiti, mas o Haiti não é África.

A escassez de comerciantes e de muitos outros serviços no país, na época, favoreceu o desenvolvimento de enorme contingente de homens livres, aventureiros, escravos libertos, comerciantes e *marrons* — escravos que haviam escapado para as montanhas, mas que geralmente

voltavam para as cidades para trabalhar. Já em 1789, um censo da Coroa registrou mais de 25 mil pessoas nessa condição. Essa realidade decerto contrariava o sistema de produção econômica, o que não impediu o governo de encorajar a sobrevivência dessa parte da população, cuja existência se tornou uma instituição da sociedade haitiana: o *marronage*.³⁶

Um fato curioso sobre a escravidão no Haiti é que os escravos, sob forte repressão do governo francês, eram ordenados a trabalhar nus, por duas razões: primeiro, para que se criasse um contexto social no qual eles fossem comparados a animais, ao invés de humanos; e, segundo, para desencorajar fugas. O misto de violência e desumanização extremas criou as condições para que, incitados por lideranças capazes, os trabalhadores se revoltassem, ensejando a única revolução de escravos exitosa na história moderna e a independência do país.

A ideia de um Haiti independente veio à luz em 1791, com uma revolta de escravos, violentamente reprimida pelos franceses, que, mais tarde, prenderam e mataram seu líder, Toussaint L'Ouverture. Dez anos mais tarde, com um exército organizado, um novo governo buscou o poder e, após uma campanha de dois anos, derrotou as tropas de Napoleão, então todo-poderoso na própria Europa. Foi a maior expedição organizada pelo imperador francês, sob o comando do seu cunhado, Leclerc, e sua segunda maior derrota — perdendo somente para Waterloo, uma década mais tarde. Isso marcou tão profundamente Napoleão que os historiadores associam a perda da colônia à sua decisão de vender a Louisiana para os Estados Unidos, em 1803.³⁷

Considerado um “mau exemplo” até mesmo por colônias, que então dependiam do trabalho escravo para sobreviver, o Haiti foi isolado e tornou-se objeto de sentimentos ambíguos por parte de outros soberanos: de um lado, sobressai sua capacidade de confrontar os grandes poderes; de outro, sua mera existência ameaça os poderes coloniais, não somente por inspirar ideias de liberdade — popularizadas pelas revoluções americana e francesa —, mas também pelo fato de que as pequenas propriedades eram improdutivas com a tecnologia disponível. Como resultado, a tentativa revolucionária de promover uma reforma agrária no início do século XIX malogrou: logo em seguida, o governo restabeleceu as grandes propriedades, procurando recuperar a economia, e adotou práticas similares às do período colonial.

A essa altura, contudo, uma nova tradição já se estabelecera, que ainda hoje sobrevive: “cortar as gargantas e queimar as casas”, expressão frequentemente em adágio crioulo.³⁸ Não se trata de uma metáfora; esse foi o destino dos franceses na ilha, mortos no início da guerra de independência. Suas casas foram queimadas; a infraestrutura, destruída. Com a exceção de um batalhão de poloneses que veio com Napoleão e se recusou a lutar contra os escravos, todos os brancos na ilha foram mortos, até mesmo mulheres e crianças. Como resultado, o Haiti independente não possuía infraestrutura material ou humana para garantir o seu futuro. Criou-se, ainda, a tradição de se ignorar tudo o que fora feito por governos anteriores e cada nova administração se atribuiu a responsabilidade de construir um país inteiramente novo. Assim, políticas públicas raramente foram continuadas e jamais se estabeleceu distinção clara entre governo e Estado. De fato, a história política do país é a de uma sucessão de governos: os líderes não trabalham com o conceito de Estado, e os haitianos, embora orgulhosos nacionalistas, não praticam valores republicanos nem materializam ideias de cidadania.

Além disso, cerca de 85% dos chefes de Estado do Haiti ou foram assassinados enquanto estavam no poder, ou tiveram de escapar do país para fugir desse destino. René Preval foi o primeiro presidente eleito a transmitir a presidência a outro governante eleito, Jean-Bertrand Aristide, no final dos anos 1990. É o que se espera ver em 2011, quando ele mesmo deverá passar o poder ao seu sucessor, se nenhuma convulsão vier a ocorrer antes. Nesse país, o jogo político possui regras opacas e instáveis, a economia nunca experimentou a disciplina de mercado e a sociedade desconhece a noção de igualdade perante a lei. Cidadania e igualdade social são abstrações, não obstante a frequência com que figuram em discursos oficiais. Ademais, partidos políticos são criados e extintos de acordo com o interesse imediato dos seus líderes e com as circunstâncias políticas; não se prendem a compromissos ideológicos ou programáticos.

Regra geral, as pessoas percebem as instituições estatais como meio de acesso à riqueza, diretamente ou mediante privilégios regulatórios que favorecem grupos econômicos e famílias tradicionais. O critério utilizado para distribuir privilégios é pessoal, embora usualmente o argumento seja técnico. As relações raciais são ambíguas. Um racismo peculiar persiste, separando mulatos de negros, e exclui mais de 50%

da população, embora se professe o mito da democracia racial. Além da tensão entre ricos e pobres, “patrons” e “té wouj”, pouco mais estrutura as identidades sociais: o único amálgama social se constrói com base em uma ideia exageradamente positiva da história do país, influenciada por valores tradicionais que alimentam um amor-próprio sem vínculos com a realidade socioeconômica do Haiti. A próxima seção aprofunda o exame da realidade social haitiana.

Haiti: identidades duradouras e padrões de interação social

Três princípios fundamentais organizam a sociedade haitiana: imediatismo, *marronage* e autoritarismo. Combinados, eles condicionam os processos econômicos, políticos e sociais no país. Não é possível entender o Haiti sem imaginar uma sociedade na qual todos pensam que tudo tem de ser imediato. A vida é curta — a expectativa de vida é de aproximadamente 52 anos — e o futuro incerto, o que favorece tanto a atitude de curto prazo quanto a obsessão da sociedade com o seu passado, o qual é realmente admirável. Contudo, isto se tornou um mito, construído sobre ideias exageradas das contribuições do país para a civilização ocidental. Por exemplo, muitos haitianos educados acreditam que os países da América do Sul devem sua independência ao suporte que Bolívar recebeu do Haiti durante um par de anos, ignorando completamente a dinâmica observada no subcontinente. Afirma-se isso em artigos de jornal e em discussões acadêmicas, não importa quão distante esteja a assertiva da realidade. Tende-se também a retratar o Haiti como a primeira colônia a ganhar sua liberdade e conduzir o mundo em direção a uma onda liberal, ignorando-se contribuições prévias ao assunto, tais como a experiência estadunidense.

As agruras do presente também auxiliam a que se busque viver no passado. Cotidianamente, nos principais jornais do país, intelectuais e jornalistas discutem detalhes da revolta dos escravos contra a França. Em vez de figurar nos livros de História, o assunto é tratado como se fosse relevante para as decisões do presente. Um presente que se ignora em larga medida. As estatísticas são poucas e devem ser tratadas com cuidado. Para se ter uma ideia, depois de mais de cinco anos empenhada na tarefa, a Minustah julga haver distribuído documentos de identidade a aproximadamente metade da população. Documentos mais antigos, como certidões de nascimento ou carteiras de identidade, são

privilégio de parcela pequena da elite haitiana. Além disso, tenta-se renovar as habilitações de motorista e os títulos eleitorais, inicialmente distribuídos pela Minustah para as eleições de 2006.

Embora a agência responsável pelas estatísticas do país tenha conduzido algo similar a um censo em 2003, contabilizando uma população um pouco maior do que 8,3 milhões de pessoas, cada ministério trabalha com números próprios, de modo que os órgãos oficiais do Executivo apresentam população oscilando entre 8,3 e 9,8 milhões. Assim, dependendo do contexto ou do projeto, números convenientes são utilizados para sustentar o argumento pretendido. O controle das fronteiras do país está longe de ser efetivo, e as taxas de migração são intensas, notadamente para a República Dominicana.³⁹

A mais recente estimativa oficial produzida pelo governo haitiano para a ONU, em 2007, aponta para a cifra de 9,6 milhões de habitantes, 76% dos quais vivem abaixo da linha de pobreza, com menos de US\$2,00 por dia. Entre estes, aproximadamente 4,5 milhões vivem com menos de US\$1,00 por dia.⁴⁰ A taxa de fertilidade é de aproximadamente 4,2 filhos por mulher, o que mantém a população jovem. Contudo, ninguém parece interessado em encontrar números precisos.⁴¹ Ausentes as políticas públicas de longo prazo, prevalecem os fortes hábitos patrimonialistas: os grupos políticos locais tendem a operar de forma independente, valendo-se, ocasionalmente, das instituições do Estado para promover seus interesses. Ademais, sem um governo estável para promover justiça e assegurar o cumprimento das leis, eles tendem a definir suas próprias estratégias de sobrevivência, frequentemente em articulação com amigos e parentes que deixaram o país.⁴²

O descontrole sobre fluxos comerciais impressiona. Sete dos oito portos do Haiti são privados e respondem por menos de 20% das taxas aduaneiras, o que significa que os agentes têm total liberdade para comercializar. A Agência Antidrogas Estadunidense (DEA) estima que algo entre 30% e 40% da cocaína enviada da Colômbia para o mercado americano passam pelo Haiti.

A depender do conceito de operações de paz utilizado, sete ou oito terão ocorrido no Haiti desde o início dos anos 1990.⁴³ Todas implicaram vultosas despesas, aluguéis de casas de luxo e movimentaram o mercado local. Todas reduziram os níveis de violência e lidaram com uma elite muito qualificada, experiente em tirar proveito de intervenções

internacionais em favor de seus próprios negócios. De certo modo, lidar com a presença internacional tornou-se um negócio, conduzido com habilidade e sofisticação: crises políticas surgem e resolvem-se de maneira recorrente, com o intuito de garantir atenção e preocupação suficientes para conservar os influxos financeiros para o país, sem no entanto resolver completamente as disputas e normalizar a situação. O resultado é um equilíbrio permanentemente frágil, que reclama a presença internacional e a continuidade dos investimentos na promoção da estabilidade.

Uma vez que as elites locais conhecem o calendário das missões e do pessoal encarregado das operações, assim como seus interesses profissionais, em geral vinculados a suas carreiras, elas manipulam o tempo, fazem acordos, ou promovem agitações sociais, conforme as questões da agenda. O contexto legal do país é complexo e ninguém sabe ao certo que leis ainda são válidas. Por exemplo, o Código Napoleônico ainda é aceito nos tribunais, a depender dos juizes. Embora em tese exista carreira estável para a magistratura, as formas de ingresso variaram com o tempo e os salários, além de muito baixos, são pagos irregularmente. O resultado é que o Judiciário não opera com independência efetiva.

A cultura local também influencia as atividades da Justiça. O mesmo juiz que escolhe entre as leis aplicáveis em função de suas inclinações circunstanciais pode anexar aos autos de processos declarações de zumbis, isto é, de pessoas que retornaram do mundo dos mortos para depor em favor das partes. Ocasionalmente, os jornais noticiam casos dessa natureza. Outro traço cultural marcante, o da retórica inflamada, não causa menos prejuízos aos processos judiciais. Debate-se vigorosamente a Constituição de 1987, que jamais chegou a ser integralmente respeitada. O único indicador que aproxima o Haiti de países com sistemas jurídicos mais estáveis talvez seja a régia remuneração percebida por advogados com sólida reputação.

A Constituição ilustra bem a enorme lacuna que separa o país formal do real. Formalmente, o Haiti é um Estado democrático que respeita os direitos humanos, protege seu povo do medo e lhe provê as necessidades básicas, além de promover o desenvolvimento econômico e a justiça social. Na realidade, as relações políticas são hierarquizadas, a ideia de esfera pública inexistente e muitos conflitos são resolvidos por

meios violentos: por exemplo, quando apanhados, os ladrões são linchados pela população, a qual tende a considerar o ato como aplicação da justiça; não como violência social.

Historicamente, exceto pela referência implícita na dimensão mítica de sua fundação, o Haiti não conheceu a ideia de uma comunidade imaginária, na feliz expressão de Benedict Anderson. Por conseguinte, sua população não imagina construir um futuro comum. Assim como os ex-escravos, que se encontravam à mercê da vontade dos seus proprietários, os cidadãos de hoje cuidam apenas de sobreviver. Porque a vida é incerta e fugaz, buscam obter vantagens imediatas de qualquer interação. Se, no passado, o *marriage* servia a que escravos fugidos agissem como se fossem trabalhadores livres, formalmente inexistentes, no presente são os homens livres que, na informalidade, se tornam escravos das necessidades cotidianas de sobrevivência. E, como a noção de cidadania não ganha concretude, ninguém se responsabiliza pela coisa pública, ninguém organiza o espaço público. Se a vida é breve e violenta, "carpe diem". As elites não se sentem responsáveis pelos pobres nem pelo país, mas continuam a explorar as riquezas existentes, entre as quais a preocupação da comunidade internacional com questões humanitárias passou a figurar. Nas palavras de Pierre-Etienne:

"As elites políticas estabeleceram estruturas favoráveis à emergência de uma ordem política, econômica e social, impedindo a grande maioria dos indivíduos de se transformarem em cidadãos. Esta sociedade de exclusão constitui, por si só, um obstáculo maior à emergência do Estado moderno, à homogeneização cultural, àquela vontade de viver em conjunto, à criação da nação haitiana."^{44 45}

Entretanto, a autoimagem da sociedade haitiana é muito diferente: regras democráticas governam o país inventado e, agora, a alternância no poder acontece através de eleições periódicas; a sociedade é tolerante e evita o racismo; as artes são as mais criativas no mundo; o governo respeita as liberdades individuais; a economia promete riquezas que podem ser produzidas tão logo a comunidade internacional suspenda o isolamento imposto ao país. Como qualquer outro conjunto de características inventadas, essas são parcialmente baseadas em fatos e resultam de interpretações enviesadas. O mito do isolacionismo e da

exploração é exagerado com a finalidade de justificar a ineficácia do governo ante a comunidade internacional e a população local. As sucessivas operações de paz que falharam no último par de décadas ajudam a tornar o discurso crível; em certa medida, as OMPs servem como bode expiatório para as elites locais, que, muito mais do que o povo haitiano, lhes aproveitam.

Em outras palavras, para o eleitorado doméstico, as elites locais vendem a versão de que o país permanece sob ocupação estrangeira, à qual elas resistem bravamente, seguindo o exemplo de seus fundadores. De resto, muitos de seus membros seguem efetivamente as lições dessas figuras históricas, as quais não fizeram clara distinção entre bens públicos e privados, e tenderam a considerar a ocupação de funções públicas uma oportunidade efêmera para promover os interesses de suas famílias. Na ausência de uma ideia compartilhada de comunidade mais forte, cada grupo político concentra-se na sobrevivência e na expansão de seus recursos, os quais são prudentemente mantidos no exterior, já que ninguém sabe exatamente quando terá início a próxima crise política ou a próxima onda de violência, menos ainda se elas levarão a uma revolução.

Através do tempo, o Haiti não chegou a conhecer a alternância pacífica de poder. Apenas governos autoritários e impiedosos foram capazes de promover estabilidade política por períodos razoáveis, como exemplifica a era Duvalier, de que hoje muitos sentem saudades, por incrível que pareça.

Antes disso, o Haiti experimentou a estabilidade sob ocupação estadunidense, de 1915 a 1934. Durante essas duas décadas, os EUA centralizaram o poder em Porto Príncipe, pela primeira vez, reconstruíram a infraestrutura do país e reorganizaram a economia, implantando versões modernas do sistema de *plantations*. Estabeleceram-se redes de aeroportos, de estradas e de comunicações (correios e telefones), para oferecer às elites regionais a possibilidade de deslocar-se para a capital. O principal motivo da invasão foi estratégico e consistiu em manter os alemães à distância da costa americana, mas havia também o interesse em controlar as linhas comerciais no mar do Caribe. Do ponto de vista demográfico, além de expulsar os alemães do país, os americanos encorajaram a emigração de haitianos pobres para Cuba e República Dominicana, lugares que necessitavam de mão de obra barata. Esses movimentos desfizeram laços tradicionais em áreas rurais e desarticularam

as linhas de comércio marítimo, também de cabotagem, o que fazia mais sentido economicamente em um país montanhoso, como é o Haiti. A herança da ocupação estadunidense é ambígua, mas é certo que as rupturas sociais de então produziram implicações negativas que até hoje se fazem sentir.

Outros governos permaneceram longos períodos no poder, especialmente no século XIX. Foi assim com o rei Christophe — depois autoproclamado imperador —, na parte setentrional do país, e com a unificação promovida por Boyer, entre 1818 e 1843, que, não obstante, tornou profundamente divisiva a questão racial. Tradicionalmente, esses governos funcionavam com base em arranjos semifeudais, por meio dos quais as autoridades centrais cediam aos líderes locais liberdade para constituir suas próprias forças, que, não raro, se mesclavam com o Exército. Na impossibilidade de confiar inteiramente em um Exército que, a despeito de ser o principal árbitro político na história do país, jamais se mostrou unido, cada líder organizou sua própria milícia, fosse para se proteger de golpes de Estado, fosse para auxiliar seus negócios à margem da economia formal. Entre as mais conhecidas, figuram os *Tontons Macoutes*, de Duvalier e as *Chimères*, de Aristide.

O resultado foi, ao longo da história, um exército pouco profissional e a constituição de milícias privadas paralegais. Fardado e, teoricamente, representando o Estado, o Exército não hesitou em corromper-se em vários momentos da história; à margem da lei, as milícias promoveram a ordem ditada pelos padrões poderosos, pelo chefe de governo. O Exército findou extinto por Aristide, depois de um golpe, em 1994, mas até hoje alguns de seus quadros sobrevivem na Polícia Nacional, que não consegue se desvincular inteiramente de grupos políticos locais e opera no marco da cultura política tradicional, ao invés de desenvolver a ideia de uma guarda republicana.

Este padrão fundamental de disputas por influência ainda caracteriza o país, cujos governos sempre se alternaram no poder como resultado de confrontos entre grupos políticos. Se a comunidade internacional não levar isso em consideração no planejamento de sua participação no processo político local, ela negociará com indivíduos que ocupam posições em uma estrutura formal de governo, instituída por processos eleitorais, que não necessariamente representam a dinâmica política substantiva do país. Essa circunstância se observou, por exemplo,

durante o intervalo de cinco meses em que o Presidente Préval indicou três primeiros-ministros distintos, nenhum dos quais foi efetivado pelo Parlamento. Esse período acéfalo deixou claras, mesmo aos observadores mais desavisados, as limitações do cargo de primeiro-ministro, tornado vago depois das violentas manifestações de abril de 2008. O mais interessante é que tanto a violência quanto a falta de apoio ao presidente foram claramente articuladas por dois grupos políticos que, formalmente, integram a coalizão que dá suporte ao governo.⁴⁶

Esses eventos são ilustrativos. A situação de extrema pobreza perdura no país e a estratégia para aliviar a miséria, embora tecnicamente consistente, não leva em conta as práticas políticas locais. Ela não enfatiza, por exemplo, a necessidade de tornar os dividendos da paz mais evidentes e acessíveis à população, a exemplo do que fazem as ONGs. De seu lado, esses importantes agentes nas OMPs complexas disputam espaços com o governo. Além de denunciarem a intenção do atual governo haitiano de manipular em seu favor a comunidade internacional, criticam seu interesse em estabilizar o país com o desígnio de permanecer o centro de gravidade de um ambiente altamente dinâmico.

A situação política ainda é obscura, mesmo depois das eleições senatoriais de junho de 2009. Não se pode confiar plenamente em todas as informações veiculadas, de modo que permanecem as ambiguidades. No discurso oficial para a comunidade internacional, o governo considera a situação volátil e o equilíbrio delicado — o que é verdade. Entretanto, é também verdade que o próprio governo ajuda a manter a situação assim, já que isso o torna peça-chave em qualquer negociação.

Membros do gabinete presidencial e congressistas falam no rádio, para a massa popular analfabeta, *créole* — que raros funcionários internacionais entendem — que o país segue ocupado por brancos, que, até hoje, supostamente não perdoam os haitianos por seu mau exemplo de abolição da escravatura e de luta por independência. O fato de a repressão das manifestações populares e o controle da ordem social serem promovidos pela forças da Minustah confere credibilidade a essa interpretação.

E, em larga medida, isso passa despercebido aos representantes da comunidade internacional no lugar. Na verdade, a política do Haiti é um jogo ambíguo, complexo e arriscado. É quase impossível compreender, em poucos meses, as sutilezas do lugar, sobretudo quando se vive praticamente imerso nos rituais diplomáticos inerentes à experiência

vivida pela grande maioria dos funcionários internacionais. Quando se começa a entender melhor o que está ocorrendo, vem a remoção; é hora de ocupar-se de outros assuntos.

Assim, as ambiguidades e o suave envolvimento realizado pelo governo favorece o entretenimento dos funcionários internacionais, que se contentam com resultados parciais de projetos destinados, mais adiante, a serem descontinuados. Como resultado, o presidente continua relativamente popular, os negócios se realizam habitualmente e a comunidade internacional continua a investir na estabilidade do país. Uma estabilidade fadada a ser precária e transitória, frágil e carente de novos investimentos, como em breve a próxima crise demonstrará.

Então, após quase cinco anos, cabe perguntar: o que mais podem fazer os responsáveis por uma operação destinada a estabilizar o Haiti? Cabe trazer à linha de conta que as forças da Minustah também sofrem pressões burocráticas para permanecer na missão, e as elites locais estão conscientes disso. Transcorrido um período tão longo de presença internacional, doadores e organizações internacionais encontram-se fatigados e têm poucos resultados palpáveis a oferecer. A situação ainda é volátil, mas o tempo transcorrido depõe contra a continuidade da missão. Como justificar "mais do mesmo" se os resultados até o presente são escassos? Outras situações de urgência surgem no mundo e reclamam as energias da comunidade internacional, que ainda espera resultados concretos na estabilização do Haiti, por presumir que o governo local se interessa efetivamente em alcançá-la.

Quanto aos haitianos, profundamente orgulhosos de sua história, a presença da comunidade internacional já é demasiado longa. Ninguém quer ver um exército estrangeiro em seu solo, mesmo que ele seja convidado, tenha desembarcado em clima de paz e demonstre respeito pelo país. Não é de surpreender, portanto, que se multipliquem paredes e muros pintados com mensagens a reclamar o fim da Missão (por exemplo: "vão embora, brasileiros"; "fora Minustah"). A multiplicação de incidentes tenderá apenas a desgastar crescentemente a presença internacional, em particular a brasileira, enquanto estiver associada ao comando da dimensão militar da Missão.

Em suma, através da história, a sociedade haitiana sempre observou agitações sociais, encorajadas por motivações políticas. Em vez de sólidos partidos políticos no contexto de um Estado nacional que represente

a ideia de uma comunidade idealizada por um povo, o Haiti marcou-se pelo choque de grupos políticos autointeressados, que percebem o governo como uma oportunidade provisória de controlar recursos e deles se apropriar para engrandecer suas riquezas. E foi precisamente essa dinâmica que impediu o país de produzir uma estrutura que encorajasse o desenvolvimento econômico e progresso social. Porque a violência e a *marronage* são as regras do jogo, os empreendedores haitianos deixam o país, ampliando, com a fuga de cérebros, as dramáticas dificuldades enfrentadas pela sociedade no desafio de promover a segurança humana. Ao cabo, o arcabouço institucional vigente produz incentivos exatamente opostos aos sugeridos por Baumol como forma de promover o crescimento econômico e o desenvolvimento social.⁴⁷

Se é assim, o que resta fazer?

Inovações da Minustah e segurança humana no Haiti

Operações pós-conflito geralmente visam a transformar sucessos militares em estabilidade política. É difícil, porém viável, para a comunidade internacional, intervir em uma situação de total desordem, provocada pelo choque entre grupos políticos rivais, e impor a paz. Isso se consegue com legitimidade política e com forças militares robustas e profissionais, devidamente amparadas do ponto de vista logístico. Ocorre com as OMPs algo semelhante ao que se dá com as guerras: sabe-se como e por que se iniciam, mas não se sabe em que condições ou quando elas terminam. É mais fácil entrar nessas situações do que sair delas.

Apesar da vasta experiência acumulada pela comunidade internacional, não existem receitas ou procedimentos que sirvam a todas as ocasiões. Na verdade, “nenhum conjunto de políticas irá funcionar em todas as circunstâncias. Uma estratégia eficaz, tanto quanto posso dizer, é específica ao contexto, ao país e à época”.⁴⁸ Quando se almeja examinar as interações estratégicas de grupos políticos, é preciso entender a cultura local e dimensionar a importância relativa de cada organização, bem como suas reais intenções. Sem isso, não se pode preservar a estabilidade conquistada com vistas a pôr em marcha processos políticos construtivos. E deve-se ter presente que “um forte crescimento sustentado requer compromisso com a economia global, mas como e o quão rápido isso se realiza é a parte sutil [do processo]”.⁴⁹

Desde o início de sua participação na Minustah, os militares brasileiros vêm empregando duas interessantes práticas no Haiti, as quais não se ajustam inteiramente às experiências anteriores da ONU e, por isso mesmo, podem contribuir para aperfeiçoar as doutrinas que orientam as operações de manutenção de paz. A primeira prende-se à estratégia; a segunda enfatiza procedimentos táticos. Ambas visam a promover a estabilização de áreas críticas.

No plano estratégico, em vez de fotografar o ambiente, recolher informações preliminares, conceber o melhor plano de ataque possível e lançá-lo imediatamente, de modo que aproveite o elemento surpresa, os brasileiros decidiram estudar em profundidade os seus adversários. A situação no terreno era complexa, pois não se conheciam os grupos de oposição nem sua relação com os grupos políticos que diziam apoiar o governo. O alto grau de informalidade tornava impossível distinguir empresas de organizações sociais e ambas de gangues criminosas. Afinal, atividade econômica e motivação política tradicionalmente andaram juntas no Haiti, sempre sob o atento controle do governo de plantão.

A questão fundamental é que suas atividades eram as únicas na economia do país, fornecendo os produtos e serviços necessários à população. Ademais, com maior ou menor grau de legitimidade junto às populações, esses grupos controlavam, de algum modo, os espaços públicos. Diante disso, ao invés de tratá-los como inimigos que deveriam ser eliminados ou presos, a fim de abrir espaço para a volta do Estado de direito, os militares consideraram-nos interlocutores válidos. Cabia buscar o entendimento possível. Apenas uma condição se impôs: ao longo do processo, os grupos políticos tinham de demonstrar a intenção de libertar a população local do seu violento controle, ao passo que formalizavam suas atividades econômicas. Em paralelo, os militares da Minustah ofereceram condições ao desenvolvimento de projetos assistencialistas e promoviam, eles próprios, obras de infraestrutura para melhorar as condições de vida da população. Perfuração de poços, asfaltamento de vias e urbanização de bairros foram as mais comuns.

Como resultado, a população local percebeu que, antes de recorrer às armas, os militares brasileiros ofereceram uma oportunidade aos grupos políticos, até mesmo às gangues, de participar do esforço de reconstrução do país. Quando a tomada do território pela força não pôde

mais ser adiada, poucos grupos armados optaram pela resistência, muitos dos quais já não contavam com apoio significativo da população local.

Na esfera tática, os militares concentraram-se em construir pontos fortes em locais estratégicos, nas áreas críticas, que deveriam ser tomadas e controladas. Assim, ao invés de ocupar toda a área de uma só vez, os militares se estabeleceram em locais que lhes permitissem visualizar atividades econômicas e sociais corriqueiras, facilitando-as aos cidadãos. Além disso, esses locais foram "humanizados": removeu-se o lixo; pavimentaram-se as ruas; reconstruíram-se escolas e casas; construíram-se praças e quadras esportivas; distribuiu-se água e alimentos. Esforços usualmente percebidos como ajuda humanitária tornaram-se parte de um novo relacionamento entre as forças de segurança e a população local. Nesse contexto, evoluíram, paralelamente, atividades como estabilização, ajuda humanitária, reconstrução, e desenvolvimento. Mais que isso, essas atividades puderam ser conduzidos pelos mesmos indivíduos, integrados em equipes multifuncionais, o que maximizou seus resultados e ampliou sua complementaridade.

Uma das consequências dessa abordagem manifestou-se na forma de resistência burocrática pelas agências especializadas da ONU no país e pelos próprios órgãos da Missão. Essa resistência não chega a ser encorajada, mas é tolerada pelo comando da Minustah, cujas regras de engajamento mantêm seu mandato centrado na estabilização do Haiti. Em todo caso, os resultados têm sido muito positivos. Poderiam decerto ser ainda melhores se funcionários de outras agências e representantes de ONGs trabalhassem articulados com as equipes multifuncionais e se elas próprias estabelecessem padrões de atuação claros e estáveis. O fato de as iniciativas envolverem a população local é crucial, pois isso favorece a transferência de responsabilidades aos haitianos, que poderão dar continuidade às atividades de estabilização e desenvolvimento após o fim da Missão. Assim, os grupos multifuncionais atuam como catalisadores e buscam transferir conhecimentos aos cidadãos humildes, cujo bem-estar, afinal, é a razão pela qual se organizou a Operação de Paz.

Conclusão

Este texto examinou a tensão existente entre os conceitos de segurança humana e segurança nacional, assim como suas implicações para

a condução de Operações de Manutenção da Paz. Como se viu, as Operações de Paz tendem a operar em uma espécie de zona cinzenta, um *continuum* cujas extremidades seriam marcadas pelos conceitos de segurança nacional e humana. Com frequência, as OMPs se desenvolvem em função das necessidades de segurança humana, mas são condicionadas por regras interações entre Estados preocupados com a segurança internacional. Como resultado, elas abrigam iniciativas contraditórias e implementam ações que nem sempre são continuadas.

Argumentou-se, ainda, que a comunidade internacional reforça as causas subjacentes à fragilidade dos Estados quando intervém em áreas críticas sem reconhecer que grupos de poder, em vez de Estados nacionais, funcionam como os agentes políticos *de facto* no contexto de crises humanitárias. O resultado é ainda pior quando se ignoram as práticas políticas tradicionais e se tenta construir Estados em moldes estranhos à sociedade que acolhe a missão, esta se torna facilmente manipulável pelas elites locais e contribui para fortalecer as condições que levaram à fragilidade do Estado e, em última instância, à necessidade de se realizar a missão.

Finalmente, ilustrou-se o argumento com uma análise da experiência haitiana. Em contraste com outros espaços em que se observam crises humanitárias, o Haiti recebeu, nas últimas décadas, grande atenção internacional e situa-se em ambiente geopolítico razoavelmente estável. Fluxos econômicos do exterior alimentam regularmente a economia do país, que, entretanto, permanece pouco desenvolvida e muito desigual. Não se pode conhecer os êxitos e as limitações da Minustah sem uma visão mais profunda da história do país e de sua cultura política. O fato de as elites haitianas serem altamente sofisticadas e aptas a aproveitar-se da presença internacional sobressai no panorama político desse país caribenho, que hospeda a oitava missão de paz nos últimos quinze anos. A maior parte dessas missões não foi eficaz precisamente por ter ignorado a cultura e as práticas políticas tradicionais, bem como por não ter tratado os grupos políticos locais como agentes relevantes *de facto*.

Notas

1 Essa é uma versão substancialmente editada e revisada do artigo apresentado na Convenção Anual da ISA 2009. Traduzida com o auxílio dos bolsistas de iniciação científica do Nerint-UFRGS: Felipe Machado, Lucas Cé Sangalli, Marcelo Leal, Paula Lazzari, Pedro Borba e Thabita Abraham.

2 Departamento de Defesa, Estratégia de Defesa Nacional EUA, 2008. Disponível em: <<http://www.defenselink.mil/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf>>. Acesso em 15-8-2008. A idéia de “transplantar” instituições para Estados em desenvolvimento aparece em Fukuyama (2004).

3 Ver Vinci (2008).

4 literatura sobre Estados falidos/frágeis é muito abundante. Bons panoramas aparecem em Collier, Chauvet & Hegre (2008), Lund & Cohen (2006), Jackson (2003), Pureza et alii (2006) e Bellamy et alii (2004).

5 Missão de Estabilização do Haiti das Nações Unidas.

6 De acordo com as definições expressas em *UN Peacekeeping Operations — Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)*. Nova York: ONU, 2008.

7 Ver <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>>; acesso em 9-2-2009). Talvez a indicação de John Bolton para representar os Estados Unidos na ONU tenha sido a mais escandalosa demonstração de descaso do presidente Bush com a Organização, em paralelo com a forma como conduziu a Guerra do Iraque. Entretanto, a ONU permaneceu capaz de influenciar a agenda global, como ilustra o projeto Objetivos do Milênio.

8 Para uma posição oficial da ONU, ver a Capstone Doctrine (2008), o relatório Brahimi (2000) e a Agenda para a Paz, por Ghali (1992). Entre os livros e artigos que resumem os principais argumentos sobre o assunto, ver Chesterman, Salmon et al. (2005), Miall (2005), Bellamy et al. (2004), Collier & Hoefler (2004) e Holzgrefe & Keohane (2003).

9 E é parte do problema, já que violações inescrupulosas podem passar despercebidas até que se tornem catastróficas, como foi o caso de Ruanda e de Darfur.

10 Oppenheim & Lauterpacht (1955, p. 312).

11 Ver ICISS (2001).

12 Em suas próprias palavras: “[...] a destruição violenta de um Estado Europeu, a Iugoslávia, da qual derivou o Estado da Sérvia, o único aliado do mundo democrático naquela parte do globo nos últimos dois séculos. [...] Um Estado multiétnico, multicultural e multiconfessional foi destruído, um Estado que tinha sua legitimidade histórica e legal-internacional. [...] O Estado que foi destruído era membro de todas as organizações internacionais, partindo da União Postal Internacional em 1884, passando pela Liga das Nações, a Organização Internacional do Trabalho, as Nações Unidas, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, e todas as demais agências especializadas da ONU, além da Organização para Cooperação e Segurança da Europa. De quem foi o mérito para que esse Estado soberano fosse destruído? Segundo os princípios de Nuremberg, este constitui o mais grave dos crimes, um crime contra a paz”. ICTY, Transcrições, pp. 32.158 e 32.159.

13 Ver Krasner (1999). O quarto tipo de soberania é empregado por Krasner para discutir a hipocrisia dessa regra que atualmente ajuda a estruturar o sistema internacional. Trata-se da “soberania doméstica”, que se refere às relações de poder e autoridade entre governantes e governados dentro da comunidade política. Apesar de sua utilidade no contexto do argumento de Krasner, esses conceitos assinalam diferentes processos políticos em que agentes que não os Estados nacionais também tomam parte. Se concentrarmos os estudos sobre as relações de poder e autoridade entre os agentes relevantes, em vez de insistir em colocar os Estados nacionais no centro da análise, esses conceitos se tornarão mais elucidativos.

14 Ver Bhagwaty (2003), Held et al. (1999) e Castels (1996).

15 Ver Wright (1942, pp. 5, 7).

16 E há razão para conceber uma comunidade com base em tais valores humanos fundamentais. Vejam-se exemplos da vida real: ao se considerar a reação da opinião pública internacional aos erros apresentados nos ataques dos EUA ao Iraque ou, mais recentemente, por parte de Israel em Gaza, deve-se admitir que os limites impostos à capacidade de produzir vítimas civis, hoje em dia, são estreitos. Sempre que ocorre esse tipo de bombardeio, os governos responsáveis rapidamente mobilizam a opinião pública, justificando tais erros pela necessidade de salvar as vidas de seus soldados. Ainda que essa postura possa ser insincera, ela indica que, atualmente, é muito difícil basear os esforços de guerra em conceitos tais como os de “guerra total”, como se deu na Primeira Guerra Mundial. Quando se compara isso com os bombardeios de Tóquio, Berlim e Dresden, para não falar de Hiroshima e Nagasaki, sobressai o enorme hiato entre as atitudes ofensivas prevalentes e as de outrora, mesmo em guerras abertas.

17 Ver Takeyh & Gvosdev (2002).

18 Do original em inglês: “[we must] employ some of our most effective nongovernmental elements of national power, such as the universities, businesses, and industries at the heart of our global economic influence. [. . .] We must also be able to offer the populations of countries affected by war the hope that life will be better for them and their children because of our presence, not in spite of it. In other words, in contrast to the idea that force always wins out in the end, we must understand that not all problems in modern conflict can be solved with the barrel of a rifle”. Ver Chiarelli (2007).

19 Do original em inglês: The new structure, to be outlined in a presidential directive and a detailed implementation document by Jones, will expand the NSC’s reach far beyond the range of traditional foreign policy issues and turn it into a much more elastic body, with Cabinet and departmental seats at the table — historically occupied only by the secretaries of defense and state — determined on an issue-by-issue basis. [. . .] New NSC directorates will deal with such department-spanning 21st-century issues as cybersecurity, energy, climate change, nation-building and infrastructure”. Ver Young (2009).

20 Ver Ferguson & Mansbach (2008a) e Spruyt (1994).

21 Ver Ferguson & Mansbach (2008b, p. 371). Outros interessantes argumentos a esse respeito acham-se em Blaney & Innayatullah (2000), Ruggie (1998), e Rosenau (1992).

22 Ver Wright (1942, pp. 93, 96).

23 Ver Lawrence (1991, cap. 33). Como indica a estratégia da Al Qaeda, as lições de Lawrence mantêm-se úteis até hoje.

24 Isso serviu a Israel de diversas maneiras: promoveu a divisão entre os palestinos devido à incapacidade de a Autoridade Palestina arbitrar a disputa ou conter o Hamas; enviou sinal de força ao Irã, a partir das reorganizações no terreno; e engajou a população de Israel em uma campanha política até então indefinida. Entretanto, o simples fato de Israel perceber que estava em guerra com um grupo político contribui para fortalecer a capacidade do Hamas de falar em nome de uma grande população, parte da qual não estava em Gaza. Como resultado, observou-se justamente o fortalecimento desse grupo político e de sua capacidade de influenciar fortemente o processo político na região. Aparentemente, o governo de Israel não entendeu que processo semelhante ocorreu na região em 2006, em função da guerra contra o Hezbollah.

25 Tentar deduzir a estrutura das preferências transitórias desses agentes baseando-se em argumentos de escolha racional pode levar a graves erros de interpretação. Para se lidar com esses grupos de forma eficaz, é necessário entender a maneira como eles avaliam o mundo do ponto de vista de suas identidades e crenças normativas, em vez de tentar lhes atribuir preferências em função de interesses, especialmente materiais. Hollis & Smith (1990) continuam sendo uma excelente introdução para esses distintos métodos de análise.

26 Ver Fick & Singh (2008).

27 Ver Garen & Casey (2008).

28 Ver Fukuyama (2004, introdução).

29 Uma discussão razoável sobre o assunto acha-se em Reno (1998).

30 Ver DFID (2005, p. 7).

31 Ver Tschirgi (2004), Paris (2004) e Hamre & Sullivan (2002).

32 Ver Ignatieff (2005), Lillitch (1973), Mann (1994), e Philpot (2004).

33 Ver Hippel (1999), Dobbins (2003), Pei & Kasper (2003), Etzioni (2004), Ekbladh (2007) e Pei, Amin & Garz (2007).

34 «Plumez la poule, mais prenez garde qu'elle ne crie», disait Dessalines; «Voler l'État, ce n'est pas voler» or «tous les hommes sont voleurs», s'exclamait Pétion quand certains de ses conseillers lui faisaient remarquer la gravité de la situation de corruption qui régnait dans l'administration publique.»

35 Ver Étienne, S. P. (2007, p. 141).

36 A idéia de *marronage* associa-se com grande informalidade e ambiguidade nas interações sociais. Não reconhecer o direito de existir de pessoas cujos serviços se explora — e se remunera — é uma arte que tem sido refinada ao longo dos tempos no Haiti. Como fenômeno sociológico, isso é muito interessante, pois gera desconfiança generalizada. Chega-se ao ponto em que os haitianos não confiam uns nos outros e raramente se comprometem efetivamente com pessoas de fora do seu círculo familiar. Do ângulo político e econômico, é difícil imaginar qualquer valor mais deletério para a vida social e para a estabilidade política: todo movimento é provisório, ambíguo e casuístico. Como alguém pode esperar o império da lei e o Estado de direito em semelhante contexto?

37 Veja, por exemplo, Heintz & Heintz (2005).

38 Em *créole*: “kup tèt, brule kay”.

39 Ver Justesen, M. & Verner, J. (2007). O *Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique* (IHSI) conduziu o censo, o qual está disponível em <<http://www.ihsi.ht>>.

40 Ver FMI (2008, p. 19).

41 Ver Ministério do Planejamento e Cooperação Externa. *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et pour la Réduction de la Pauvreté*, 2007.

42 A propósito estima-se que mais de 1,2 milhão de haitianos vivem na República Dominicana e perto de 0,8 milhão estariam distribuídos entre Estados Unidos e Canadá. De acordo com o *UN Migration & Remittances Factbook 2008*, cerca de um quarto do PIB nacional resulta de remessas da diáspora e, em 2006, mais de 80% da mão de obra qualificada no Haiti emigrou.

43 MICIVIH (1993); UNMIH (1993-96); UNSMIH (1996-97); UNTMIH (1997); MIPONUH (2000); MICAH (1999-2000); MFI (2004); MINUSTAH (2004-Presente).

44 Do original em francês: “Les élites politiques ont mis en place des structures favorables à l'émergence d'un ordre politique, économique et social empêchant la grande majorité des individus de se transformer en citoyens. Cette

société d'exclusion constitue elle-même un obstacle majeur à l'émergence de l'État moderne, à l'homogénéisation culturelle, à cette volonté de vivre ensemble, à la création de la nation haïtienne”.

45 Étienne, S. P. (2007, p. 327).

46 Ocasionalmente, manobras semelhantes ocorrem, com o propósito de abrir caminho para a volta de Aristide. Em abril de 2008, o que ocorreu formalmente foi resultado da agitação popular contra a elevação nos preços dos alimentos, mas dois processos emergiram: o interesse comum de dois grupos políticos tradicionalmente considerados inimigos (Fanmi Lavalas, pró-Aristide, e os aliados do senador Latortue) em desestabilizar o país; e a ausência de reação do governo, o qual não deu à polícia a ordem de reagir. Preval preferiu transferir à Minustah os custos da repressão.

47 Ver Baumol (2003).

48 Ver Guha (2008).

49 Ver World Bank (2008).

operações de manutenção da paz sob o programa da paz democrática

PAULO ESTEVES

A REFLEXÃO ACADÊMICA NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS acerca das operações de manutenção da paz é bastante recente.¹ De fato, desde meados da década de 1990, alguns autores têm se dedicado a tratar do problema das operações de paz sob a ótica da Política Internacional, em especial de suas relações com a ordem internacional.² Como percebeu Paris (2000, pp. 11-9), as operações de paz podem ser tratadas como “janelas” que permitem entrever a paisagem mais ampla da política internacional, em particular os aspectos referentes à transformação normativa e institucional, à natureza dos processos de construção de mecanismos de governança global e, ao fim e ao cabo, aos contornos da ordem internacional. Nesse sentido, é comum o tratamento do problema das operações de manutenção da paz a partir da perspectiva das transformações da ordem internacional no pós-Guerra Fria, nos termos da superação de uma ordem internacional “westphaliana” (Bellamy & Williams, 2004). Enquanto durante a Guerra Fria as operações de paz tinham como objeto relações entre Estados, contribuindo para a estabilidade da ordem internacional, no pós-Guerra Fria, as operações de paz passam a ser desdobradas para a resolução de conflitos intraestatais e progressivamente para a reconstrução de sociedades e Estados que atravessaram intensos conflitos internos (ibidem). Diante desse quadro, a literatura de Relações Internacionais constrói quatro interpretações distintas.

Da perspectiva da economia política das Relações Internacionais, Mark Duffield propõe compreender as operações de paz, de um lado, e a ajuda humanitária, de outro, como instrumentos de governança liberal que articulam um espaço humanitário no interior do sistema internacional. Nesse espaço, emergem economias de sombra (economias informais) que se articulam aos mercados globais, dando azo à emergência de novos atores, dentre os quais se destacam os senhores da guerra (*warlords*) e as organizações de ajuda humanitária. Nesse caso, as operações de paz terminam ora por estabilizar o espaço humanitário, eternizando as relações de dominação estabelecidas pelos novos senhores da guerra (a exemplo da Somália ou de Serra Leoa), ora por reinserir determinadas sociedades no sistema internacional por meio de sua articulação formal ao mercado global — a exemplo da Macedônia e da Bósnia (Duffield, 1997; 1999; 2001).

A segunda perspectiva interpretativa pode ser encontrada na obra de Roland Paris que identifica nos processos de desdobramento das operações de paz uma cultura global distinta e particular que permitiria compreendê-las como decorrentes de regras que informam a “vida social internacional”. Nesse sentido, o desdobramento de operações de paz no período pós-Guerra Fria permite isolar processos de legitimação de práticas dos atores internacionais (Estados e Organizações Internacionais) associadas à difusão da democracia e à liberalização das economias nacionais.

A terceira abordagem acerca do problema da intervenção humanitária considera o problema das operações de manutenção da paz do ponto de vista da soberania (Keohane, 2003; Krasner, 2004). Para Keohane e Krasner, as operações de manutenção da paz devem ser tomadas como processos de partilha da soberania entre a sociedade sob intervenção e os interventores nos quais os últimos controlam, por determinado período, aspectos da soberania doméstica com vistas à reconstrução da autoridade nacional.

Cabe destacar, finalmente, o conjunto de obras que enfatizam o desenvolvimento de normas de proteção humanitária e sua projeção sobre as operações de manutenção da paz. Trata-se, de um lado, de perspectivas que consideram a validade ética dos fins humanitários das operações de paz (Aksu, 2003; Richmond, 2004; Woodhouse & Ramsbotham, 2005) e, de outro, de trabalhos que discutem a própria evolução das

normas relativas à intervenção humanitária. No último caso, a obra de Nicholas Wheeler merece especial destaque. Retomando a perspectiva teórica da Escola Inglesa de Relações Internacionais, Wheeler identifica, desde o fim da Guerra Fria, o desenvolvimento de uma nova orientação normativa para a intervenção internacional na direção da realização de fins humanitários (Wheeler, 2002). Segundo o autor, a intensificação da atuação do Conselho de Segurança, no que concerne ao desdobramento de operações de paz, assinala a emergência de duas transformações normativas: em primeiro lugar, a compreensão de que problemas até então considerados como “domésticos” podem ser agora considerados como ameaças à paz e à segurança internacionais e, portanto, tratados no âmbito do capítulo VII da Carta; em segundo lugar, a transformação do próprio conceito de soberania que, de uma concepção “westfaliana” assentada no pressuposto da propriedade ou prerrogativa sobre um povo e um território (Kratochwill, 1995), encontra-se tensionado, agora, pelo princípio da responsabilidade de proteger (Wheeler, 2006).

Esse capítulo discute os processos de inovação normativa que incidiram sobre o desdobramento de Operações de Manutenção da Paz (OMP) desde o fim da Guerra Fria. A partir do diálogo com as correntes interpretativas descritas acima, o capítulo trata as OMP como instrumentos de construção da ordem internacional que devem ser compreendidos nos marcos dos princípios mais amplos que estruturam o próprio sistema internacional. Nesse sentido, o capítulo encontra-se organizado em três seções. A primeira seção recupera a obra de Martin Wight, em particular os conceitos de “revolução internacional” e “doutrinas de legitimidade”, com os quais é possível compreender os processos mais amplos de transformação e reprodução da ordem internacional. A segunda e a terceira seção tratam das transformações que têm lugar no ambiente multilateral — em particular no interior do sistema ONU — após a Guerra Fria. Como se verá a seguir, essas seções apresentam uma proposta de interpretação que identifica a emergência de uma nova “doutrina de legitimidade” que reproduz o Estado liberal democrático, ao mesmo tempo como modelo de organização das comunidades políticas no interior do sistema internacional e como instrumento de manutenção da paz. Nesse sentido, a título de conclusão, apresenta-se o argumento segundo o qual, desde fins da Guerra Fria, os instrumentos de manutenção da ordem internacional, assentados sobre as noções de

isonomia jurídica e balança de poder estariam sendo rearticulados nos termos de uma ordem hierárquica, que teria na difusão dos regimes liberal-democráticos seu principal mecanismo de estabilização.

Revoluções Internacionais?

A historiografia das Relações Internacionais incorpora, no mais das vezes, os mitos originários da modernidade, “identificando quando as relações interestatais começaram, e definindo um marcante contraste com o que veio antes, essas histórias oferecem uma poderosa explicação para o que as relações interestatais devem ser com base no que elas sempre foram desde o começo” (Walker, 1993, p. 89). Após um significativo esforço para investigar as origens westfalianas das Relações Internacionais, como as conhecemos, é possível hoje entender como e por que essa história foi moldada desde o século XIX.³ Desde a perspectiva, que se consolidava naquele momento na Europa, volta a 1648 para encontrar a gênese das nações — franceses, dinamarqueses, suecos, ou holandeses — e lutar com elas contra as ambições imperiais dos Habsburgos, compõem um quadro mítico que assegura estabilidade representacional. O quadro garante aos cidadãos nacionais sua própria tradição, educando-os sobre como a liberdade que desfrutam hoje foi conquistada séculos atrás, e proporcionando-lhes razões para lutar por elas novamente. O quadro permite também que se tracem as linhas entre amigos e adversários, entre doméstico e estrangeiro. Mas o quadro mítico vai ainda mais longe: apresenta como o sistema internacional se transformou-se o mesmo passo da promessa de liberdade e autonomia. Segundo observou Andreas Osiander, Westfália, como um típico mito originário, “oferece uma explicação clara de como o sistema europeu «clássico», o protótipo do presente sistema internacional, emergiu. [...] Explica a origem do que são consideradas as principais características desse sistema, como a territorialidade, a soberania, a igualdade e a não intervenção” (Osiander, 2001, p. 266).

A história mítica das Relações Internacionais não é nova nem pode ser considerada um exemplo daquilo que Foucault chamou de “modelo jurídico de soberania”.⁵ O modelo jurídico toma o Estado como uma unidade discreta que, em um dado momento, centralizou e, eventualmente, monopolizou o uso da coerção física para dar cogência à ordem

em um determinado território (Weber, 1964; Tilly, 1990). A história é uma metáfora que nos ensina como a ordem política nascida no Ocidente pôde conduzir à liberdade, outorgando ao povo o poder legislativo supremo e, em última análise, a soberania. Mas o que essa metáfora nos conta? O que ela significa ao afirmar que o sistema internacional é composto por unidades cujo elemento central é a soberania? Ou, o que ela significa ao postular que os Estados são soberanos graças ao fato de que não há autoridade internacional que lhes subjugue? O que essa circularidade poderia sugerir?

O retorno à obra de Martin Wight pode ser muito útil para enfrentar essas questões. Em *Power politics*, Wight descreve poder, primeiro, em um sentido mecânico, como a “força ou ameaça de uso da força” (1978, p. 29); e, depois disso, em um sentido plástico, em que poder é propósito, ou como ele o entendeu, “algum desenho de unidade e solidariedade internacionais” (ibidem, p. 36). Em sua positividade, como um modelo compreensivo das relações sociais, o poder foi considerado por Wight como a força-motriz das revoluções internacionais. Com esse conceito *inesperado*, o autor não se refere somente às repercussões internacionais de movimentos revolucionários que ocorreram em comunidades políticas particulares; acima de tudo, uma revolução internacional é uma “golfada de convicção” (ibidem, p. 85) que reorganiza a própria dinâmica da política internacional. Esse foi o caso, como Wight tentou demonstrar, da reforma protestante, das revoluções francesa ou russa. Tomando com rigor o argumento de Wight, poderíamos considerar que a história mítica das Relações Internacionais é uma herança da última revolução internacional realmente bem-sucedida: a Revolução Francesa. O autor desenvolveu um argumento convincente segundo o qual a derrota do movimento revolucionário e a ascensão da Santa Aliança não contiveram a direção revolucionária e sua nova “doutrina de legitimidade”:

“Uma nova doutrina de legitimidade internacional foi modificando as fundações da sociedade internacional, substituindo a tradição pelo consentimento, prescrição por autodeterminação nacional. O ataque teórico nas fundações da sociedade internacional foi se tornando uma nova ortodoxia. A doutrina de que não há membros válidos da sociedade internacional, salvo aqueles nascidos da

autodeterminação nacional, triunfou quando, com o choque da Primeira Guerra Mundial, os impérios militares multinacionais da Europa Oriental — Alenião, Habsburgo, Russo e Otomano — colapsaram. O Tratado de Versalhes foi a vitória final, na Europa, da Revolução Francesa sobre a Santa Aliança” (ibidem, p. 85).

“Doutrinas de legitimidade” podem ser vistas como o núcleo da sociedade internacional, na medida em que elas predizem a maneira segundo a qual uma comunidade política deve se estruturar para ser reconhecida como sua parte integrante. A política de poder é, enfim, não só o emprego da força, mas a imposição de uma doutrina de legitimidade de acordo com a qual os sujeitos da sociedade internacional precisam ser constituídos.

Nesse sentido, o problema, que Foucault nomeou “modelo jurídico da soberania” reside exatamente na naturalização de determinadas doutrinas de legitimidade que terminam por excluir ou ignorar o momento de guerra entre doutrinas concorrentes (o momento de revoluções internacionais), tomando as nações e o direito nacional à autodeterminação como garantidos.⁵ O estabelecimento de certa doutrina de legitimidade implica a precária fundação de um regime que articula e reproduz comunidades políticas no espaço e no tempo. Esse regime pode ser chamado, à maneira de Foucault, de regime de poder: a modalidade histórica de circulação de poder.⁶ Avançando-se um pouco mais nas leituras foucaultianas do trabalho de Wight, poderíamos considerar que a doutrina de legitimidade está imersa em um regime de poder de tal forma que ela pode estabelecer não só o que seriam as unidades legítimas passíveis de serem consideradas constituintes da sociedade, mas também as formas que tem a sociedade internacional, levando-se em conta, exatamente, os dilemas doutrinários.⁷ Nesse sentido, a partir do fim do século XIX, é possível compreender o *Internacional* como um regime cujos efeitos são, por um lado, a constituição de comunidades políticas de acordo com o princípio da autodeterminação nacional e, de outro, o lócus próprio para essa interação: o sistema ou, como pretendem os autores vinculados à Escola Inglesa, a sociedade internacional. Assim, o *Internacional* não foi nem um espaço em sentido estrito, nem algo externo às unidades políticas. Pelo contrário, ele pode ser tratado como um regime, uma matriz que gerou seus próprios sujeitos (Estados-nação), tornando-os

visíveis e articuláveis. Além disso, como um regime de poder, o *Internacional* ordenou as relações entre os Estados através de uma série de técnicas que impuseram as condições para as interações sociais entre eles, tais como: guerra, balança-de-poder, reconhecimento de grandes potências, direito internacional e diplomacia.⁸ O *Internacional* foi uma máquina abstrata capaz de forjar novas espécies — os Estados-nação — e novos sujeitos — cada nação individual.

A soberania nacional tornou-se, assim, o elemento-chave do *Internacional*. De fato, a soberania nacional é o corolário da doutrina da autodeterminação nacional; ou, ainda, talvez mais do que isso, a soberania nacional tornou-se o principal *dispositivo* (aparato) disponível para reproduzir o regime de poder e seus principais sujeitos.⁹ Afirmar o caráter estratégico da soberania nacional ajuda-nos a entender a história mítica do *Internacional*: a soberania nacional traz em seu bojo a promessa de emancipação não só para os cidadãos nacionais, mas, antes e mais importante, para a humanidade. Por meio da soberania nacional, o regime internacional de poder pôde expandir-se em duas dimensões. Na dimensão horizontal, a expansão imperial dos Estados europeus garantiria que a sociedade internacional pudesse ser geograficamente encaixada no globo. Na dimensão vertical, poderia transcender diferenças históricas e culturais para atingir a paz perpétua. A reivindicação do Estado-nação por valores universais garantiria, então, que cada povo pudesse desfrutar de uma liberdade quase natural. Desse modo, segundo Rob Walker, é possível compreender a soberania nacional como um arranjo entre universal e particular:

“como resposta a questões sobre se nós somos cidadãos, humanos, ou um pouco de cada um, o princípio da soberania estatal afirma que temos nossa identidade política primária e suprema como participantes de uma comunidade particular, mas defende que retemos também uma conexão com a «humanidade» através de nossa participação em um sentido global mais amplo — o sistema internacional” (apud: Nyers, 2006, p. 33).

A problemática simbiose que o universal e o particular desempenham no *Internacional* pode ser disposta em dois eixos em torno dos quais eles supostamente gravitam. Primeiro, considerando o desenvolvimento de

uma sociedade de Estados-nação, cujo eixo vertical assume que, dado cada nação manifestar valores universais, seria possível transcender diferenças históricas e políticas para cumprir a promessa de uma paz perpétua, evidenciada graças à identidade entre indivíduo, cidadão e humanidade. Segundo, o desenvolvimento de um eixo horizontal que, emulando interesses nacionais, estaria levando em conta a expansão da sociedade internacional por todo o globo. Por meio da expansão de impérios europeus, seria possível a ascensão da rivalidade e, em último caso, do conflito entre as nações.

A dinâmica política do sistema internacional pode ser entendida por meio do exame da relação paradoxal entre os eixos vertical e horizontal (ver Walker, 2006). O movimento transcendental é obliterado pela disseminação de interesses nacionais particularísticos, conflitantes na expansão da sociedade internacional. A seção seguinte trata da identificação dos processos de transformação normativas que emergem com o fim da Guerra Fria, problematizando a doutrina da autodeterminação nacional que, até então, oferecia legitimidade para a manutenção e reprodução da ordem internacional.

A democracia liberal como agenda para a paz

Em janeiro de 1992, pela primeira vez, uma sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas contou com a presença de chefes de Estado e de governos. Essa sessão celebrou o fim da Guerra Fria e, ao mesmo tempo, anunciou um novo período de paz e segurança, apesar de novas ameaças as quais, já naquele momento, se delineavam. De acordo com o primeiro-ministro John Major,

“o encontro se dá em um momento de mudanças fundamentais. O fim da Guerra Fria suscitou esperanças por um mundo mais seguro, igualitário e humano. O progresso tem sido rápido em muitas regiões do mundo em direção à democracia e governos simpáticos à paz, bem como em direção à conquista de garantias e dos propósitos estabelecidos pela Carta” (Nações Unidas, 1992).

Ao final do encontro, os membros do Conselho de Segurança, uma vez mais, afirmaram sua crença nas Nações Unidas e no seu papel

essencial “na promoção da paz e segurança internacionais”. Com esse propósito em mente,

“convidaram o secretário-geral a preparar, para a circulação entre os membros das Nações Unidas, até o dia 1.º de julho de 1992, sua análise e suas recomendações acerca das maneiras de se reforçar e tornar mais eficazes, dentro da estrutura da organização e das provisões da Carta, as capacidades das Nações Unidas em relação à diplomacia preventiva e ao estabelecimento e manutenção da paz” (Nações Unidas, 1992).

Nascia, assim, “Uma Agenda para a Paz”, documento apresentado em junho daquele ano pelo secretário-geral Boutros-Boutros Ghali. Contextualizando o seu próprio pronunciamento, o secretário-geral traçou um panorama repleto de esperança no qual apresentava o fim da Guerra Fria como a vitória da democracia liberal. Conforme sua formulação: “Ao longo dos últimos anos, a gigantesca barreira ideológica que, por décadas, incitou desconfiança e hostilidade, colapsou. [...] Regimes autoritários deram passagem para forças mais democráticas e governos mais confiáveis” (Nações Unidas, 1992, § 8 e 9). O progresso da liberal-democracia e o crescente número de países que adotaram esse regime eram considerados motores de um novo período de expansão do sistema internacional, pela incorporação de novos Estados às Nações Unidas.

O panorama não estaria completo, contudo, sem a identificação das ameaças à paz e à estabilidade do sistema internacional. O contraste entre um excessivo otimismo e o panorama de um futuro anárquico delineia a introdução “de um novo vocabulário e de novas definições, uma «nova ordenação dos nomes» na prática das relações internacionais, as quais devem dar conta de maneira mais precisa da extensão das mudanças globais” (Debrix, 1999, p. 54). O novo vocabulário cria seus próprios referentes, e começa pelo estabelecimento de novas ameaças. A primeira delas, assinalada no seu 11.º parágrafo, é identificada como a dissensão nacionalista, étnica e religiosa. Na realidade, o documento se refere a dois processos distintos, o primeiro sendo o movimento em direção à cooperação:

“nós entramos em um período de transição global marcado por tendências únicas e contraditórias. Associações regionais e continentais

de Estados estão evoluindo suas formas para *aprofundar a cooperação e flexibilizar algumas das características mais controversas das rivalidades soberanas e nacionalistas*" (Nações Unidas, 1992, § 11, ênfase do autor).

O risco de manifestações particularistas que poderiam levar ao conflito e, em último caso, ao uso da força, foram identificados como a segunda tendência e a mais séria ameaça à paz e à segurança. Conforme o documento, "[. . .] ao mesmo tempo, no entanto, novas manifestações violentas de nacionalismo e soberania surgem, e a coesão dos Estados é ameaçada por brutais conflitos étnicos, religiosos, sociais, culturais ou linguísticos" (ibidem).

Dentro do panorama esboçado em "Uma Agenda para a Paz", o que mais impressiona é o fato de a lista de ameaças ser consideravelmente maior do que as razões oferecidas para a celebração do fim da Guerra Fria, ou maior até do que as prescrições do papel da ONU para o futuro. A razão para isso está associada a sua habilidade para propor novas articulações, novos encadeamentos discursivos que estabeleçam uma nova série de postulados acerca do sistema internacional, de seus propósitos e dos meios para alcançá-los. Tais encadeamentos foram elencados de acordo com a enumeração das novas ameaças. A primeira delas, a rivalidade nacionalista, possui um papel seminal, uma vez que o resto da lista pode ser dela derivado. Na realidade, os onze primeiros parágrafos enfatizam a relevância (i) da democracia; (ii) da soberania estatal, (iii) de um governo democrático do Estado soberano; tudo isso a fim de se obter: (iv) paz e segurança; (v) cooperação e integração e, finalmente, (vi) prosperidade. Toda a mitologia do Internacional é reiterada, uma vez mais, a fim de discutir o que se supõe ser uma nova era. No entanto, nesse ponto, a democracia é o elemento primordial da ordem; é ela que organiza toda a história. Parece até haver uma oposição entre nação ou nacionalismo e democracia. Não se tratava de negar a soberania ou os direitos "quase naturais" das nacionalidades à autodeterminação. O que o documento propõe, contudo, é a possibilidade da coesão nacional, ou "a coesão do Estado", ser rearticulada em uma forma democrática. A nova ênfase na democracia e na forma como o nacionalismo deve ser contido ou conduzido pelas forças democráticas unifica democracia e soberania, dando margem a uma série de afirmações que foram, até

esse ponto, somente uma profecia. A conexão entre regimes democráticos e segurança internacional está bem estabelecida no parágrafo 59, no qual o secretário-geral expõe o papel da ONU para a construção da paz após os conflitos:

“Há uma conexão óbvia entre práticas políticas — tais como a vigência da lei e a transparência na tomada de decisão — e a aquisição de segurança e paz verdadeira em qualquer nova ordem política estável. Estes elementos de boa governança devem ser promovidos em todos os níveis das comunidades políticas nacional e internacional” (ONU, 1992, § 59).

Com esse tipo de encadeamento, o documento monumentaliza a rearticulação de todo o regime de poder após a Guerra Fria. Na realidade, a partir desse momento, a soberania nacional deve compreender uma cláusula democrática. Tal ponto pode ser explorado a partir da leitura da lista de ameaças proposta pelo secretário-geral:

1. Tal como estabelecido no parágrafo 12, a questão da proliferação ainda permanecia um problema a ser resolvido, mas um problema que deveria ser concebido de forma distinta daquela que caracterizara a Guerra Fria: “Uma vez que as grandes potências passaram a negociar acordos pela redução de armamentos, a proliferação das armas de destruição em massa ameaça aumentar, e as *armas convencionais continuam a ser uma ameaça em muitas partes do mundo*” (ONU, 1992, § 12, ênfase própria). Como implícito no diagnóstico, no centro do sistema internacional, o problema da proliferação parecia estar muito bem resolvido. No entanto, na periferia, ou *em muitas partes do mundo*, tanto armas convencionais, quanto aquelas de destruição em massa, ainda eram um problema.

2. Os parágrafos 12 e 13 apresentam uma série de novas ameaças relacionadas a questões ecológicas através da “disparidade entre ricos e pobres”, tratadas como problemas que poderiam agravar o sofrimento humano — “a seca e a doença podem dizimar tão impiedosamente quanto as armas de destruição em massa” — e trazem instabilidade para o sistema internacional.

3. Por fim, no parágrafo mais referenciado, o 15.º, o secretário-geral expôs o que deveria ser feito pela ONU, a fim de se enfrentar

essas ameaças à paz e à segurança internacionais. Na última afirmação do parágrafo, ele declarou que, no novo mundo que emergia da Guerra Fria, um dos objetivos da ONU deveria ser “[. . .] a discussão das causas mais profundas de conflito: desigualdade econômica, injustiça social e opressão política” (ONU, 1992, § 15). Uma compreensão liberal-democrática destes problemas permitiria afirmar o novo mandato da Organização: as Nações Unidas devem difundir a democracia.

Uma compreensão liberal-democrática ou cosmopolita do balanço entre ameaças e oportunidades consideraria as “Nações Unidas como uma agência da democracia global” (Archibugi, Balduini & Donati 1999). De acordo com esse tipo de compreensão, “as Nações Unidas possuem a autoridade, os meios e a oportunidade para se constituir em um ator central na promoção da democracia em todos os níveis” (Archibugi, Balduini & Donati 1999, p. 128). Apesar da evidente sobrestimação ou, até mesmo, incompreensão do papel da ONU, a mudança de discurso em relação à ordem internacional, suas ameaças e principais atores, encontrava-se, claramente, em um momento de rearticulação. Nesse sentido, o secretário-geral traçava os lineamentos de um novo mundo, uma nova organização e uma nova diplomacia. Como observou Debrix: “para Boutros-Ghali, é a diplomacia que precisa ser redefinida, discursivamente reestruturada em uma maneira [verbal] que seja capaz de acomodar a presença necessária da ONU e a sua política central de manutenção da paz” (Debrix, 1999, p. 54). Em suma: difundir a democracia, esse deveria ser o novo papel da diplomacia.

Uma Agenda para a Paz apresenta a democracia como uma condição para a paz e a prosperidade. Neste caso, democracia deve ser entendida como um princípio que orienta as ações dos governos tanto na esfera doméstica, quanto na internacional. Em seus parágrafos 81 e 82, o documento apresenta a compreensão que então se propunha acerca do regime democrático e de sua relevância para as Relações Internacionais:

“§ 81. Democracia no ambiente interno das nações exige respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, como consta na Carta das Nações Unidas. Isso requer também uma profunda compreensão e respeito pelos direitos das minorias, bem como

das necessidades dos grupos mais vulneráveis da sociedade, especialmente mulheres e crianças. No entanto, não se trata somente de um tema político. A estabilidade social necessária para o crescimento produtivo é gerada através de condições sob as quais as pessoas possam prontamente expressar sua vontade. Para isso, instituições domésticas de participação robustas são essenciais. Promover tais instituições significa promover a chegada ao poder dos pobres, marginalizados e desorganizados. [. . .]

“§ 82. Democracia dentro do grupo de nações significa a aplicação desses princípios dentro da Organização mundial como um todo. Isto requer uma completa consulta, participação e compromisso de todos os Estados, grandes e pequenos, nos trabalhos da Organização. Todos os órgãos das Nações Unidas devem estar de acordo, e desempenhar, suas funções de forma completa e exata para que a confiança de todas as nações e suas respectivas populações seja merecida e preservada. [. . .] Democracia em todos os níveis é essencial para se alcançar a paz para uma nova era de prosperidade e justiça” (Nações Unidas, 1992).

Em 1994, o secretário-geral Boutros-Ghali, apresentou novo documento à Assembleia Geral, tratando dessa vez do tema do desenvolvimento. No documento, a democracia é apresentada como um direito humano e um elemento capaz de promover o desenvolvimento. Uma vez que a democracia é tratada como “um princípio básico do desenvolvimento”, não poderia existir desenvolvimento sem democracia; neste caso, “Uma agenda para o Desenvolvimento” recoloca a prédica do desenvolvimento, entendido, até então, como crescimento econômico combinando-se, ou não, com a reivindicação da sustentabilidade ambiental. Sem democracia, contudo, como o relatório afirmava, as oportunidades para a discórdia cresceriam, pondo em risco todo o processo de desenvolvimento:

“§ 120. Democracia e desenvolvimento estão intrinsecamente ligados um ao outro. Estão ligados porque a democracia é o único mecanismo capaz de fornecer um suporte de longo prazo para a condução de disputas étnicas, religiosas e culturais, de forma a minimizar os riscos da deflagração de um conflito interno violento. Estão ligados porque a democracia está inerentemente atrelada à

questão da governança, a qual tem um impacto em todos os aspectos dos esforços desenvolvimentistas. Estão ligados porque a democracia é um direito fundamental do ser humano, o avanço do que é por si só a mais importante medida de desenvolvimento. Estão ligados porque a participação popular no processo de decisão que afeta diretamente suas vidas é um princípio básico do desenvolvimento.

“§ 121. A acumulação de disparidades econômicas e a falta de meios democráticos capazes de promover mudanças têm propiciado ou permitido o surgimento de impulsos violentos e destrutivos mesmo dentro de sociedades relativamente homogêneas. Conflitos e lutas civis têm se apresentado, de forma crescente, como ameaças à paz internacional e como obstáculos inescrutáveis ao desenvolvimento. Antagonismos étnicos, intolerâncias religiosas e separatismos culturais ameaçam a coesão das sociedades e a integridade de Estados em todas as partes do mundo. Minorias inseguras e indesejadas, e mesmo maiorias, têm de modo crescente se voltado para conflitos armados como uma forma de chamar atenção para suas mágoas políticas e sociais.

“§ 122. Democracia é a única forma de longo prazo capaz de arbitrar e regular as tensões políticas, sociais, econômicas e étnicas que constantemente ameaçam dismantelar sociedades e destruir Estados. Na ausência de democracia como um fórum de competição e um veículo de mudanças, o desenvolvimento permanecerá frágil e estará eternamente em risco” (Nações Unidas, 1994).

Se “Uma Agenda para a Paz” estabelecera o vínculo entre democracia e segurança, “Uma agenda para o Desenvolvimento” fez o mesmo com as agendas da democracia e do desenvolvimento (Haq, 2007). Tal vinculação era, contudo, apenas uma das dimensões do documento. De fato, o documento realizava um segundo movimento, com o qual se estabelecia onexo entre segurança e desenvolvimento. Onexo foi primariamente estabelecido pelos relatórios de desenvolvimento produzidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em 1993 e 1994, por meio do conceito de segurança humana (UNDP, 1994). Cabe destacar o papel do Pnud na formulação dos conceitos de desenvolvimento humano e de segurança humana. Nesse contexto, conforme a narrativa de Mahub ul Haq, em maio de 1990 a agência

publicava o primeiro relatório de desenvolvimento humano de forma independente de “qualquer liberação formal das Nações Unidas” (Haq, 2007, p. 71). Do ponto de vista das relações internacionais, o próprio processo de maturação do conceito de desenvolvimento humano supunha, de um lado, a crítica à compreensão do desenvolvimento herdada da Guerra Fria e, de outro, sua vinculação à prédica democrática. O primeiro movimento, conforme narra ul Haq, foi apresentado em 1991, quando o Relatório do Desenvolvimento Humano afirmava que “grande parte da estratégia atual de cooperação para o desenvolvimento foi gerada no contexto da Guerra Fria e sua ligação com a pobreza global ou com o desenvolvimento humano não é muito clara” (Haq, 2007, p. 78). Com efeito, ainda que a relação entre segurança e desenvolvimento pudesse ser encontrada ao longo da Guerra Fria, o discurso acerca do desenvolvimento encontrava-se subsumido à agenda de segurança e sua prática orientada por imperativos geopolíticos, manifestando-se, no mais das vezes, nas políticas de alianças emuladas pelas superpotências (Chandler, 2007). Assim, continua ul Haq, “tornava-se necessário o estabelecimento de uma nova estrutura para o desenvolvimento, centrada mais diretamente nas pessoas” (ibidem).

O segundo movimento estabelecia o vínculo entre desenvolvimento e democracia. O Relatório de 1993 identificava a tensão entre aspirações individuais crescentes e a estrutura política dos Estados Nacionais:

“na maioria das vezes, o poder de decisão é restrito a um pequeno grupo da elite central. Esses padrões de governança são inapropriados em sociedades caracterizadas por uma diversidade étnica e cultural nas quais as pessoas mostram resistência a ordens vindas de cima. Nessas sociedades, tumultos internos podem ser evitados por meio de uma descentralização do poder de tomada de decisões e de uma caminhada rápida em direção a uma democracia econômica e política” (ibidem, p. 82).

Finalmente, o conceito de segurança humana, enunciado no relatório de 1993 e desenvolvido no relatório seguinte, abotoa as agendas de segurança e desenvolvimento à prédica liberal democrática. Conforme Mahub ul Haq, responsável pela cunhagem do conceito, segurança humana teria um impacto tríplice sobre o conceito de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, a desvinculação entre crescimento e desenvolvimento humano; em segundo, um apelo por uma estrutura de cooperação que pusesse no centro dos acordos internacionais um conjunto de políticas que enfatizassem mecanismos de melhor distribuição dos recursos da própria assistência ao desenvolvimento; e, finalmente, a construção de um “sistema de governança global” que fosse capaz de “promover o desenvolvimento preventivo pró-ativo” (Haq, 2007, p. 87). Como se verá a seguir, o conceito de segurança humana irá encontrar novos desenvolvimentos ao longo da década de 1990 e nos primeiros anos desse novo século. Por ora, cabe destacar o papel central que a imaginação democrática irá ganhar na produção do amálgama que permite a construção do nexos entre segurança e desenvolvimento.

Tal amálgama aparece claramente na última das “agendas” do secretário-geral Boutros-Ghali. “Uma Agenda para Democratização” foi apresentada à Assembleia Geral em 1996. No documento, democracia é apresentada como “um sistema de governo que reúne, numa variedade de instituições e mecanismos, o ideal do poder político baseado na vontade do povo” (ONU, 1996, p. 1). De acordo com o relatório, desde o fim da Guerra Fria, os processos de democratização haviam se disseminado pelo globo. Nesse caso, a comparação com o período de descolonização é muito reveladora: “Como novos Estados recorreram às Nações Unidas em busca de apoio durante o período de descolonização, hoje, seguindo uma nova onda de emergências e independências políticas, os Estados membros estão retornando às Nações Unidas em busca de apoio para o processo de democratização” (ibidem, p. 2). Nesse novo contexto, a soberania não é tão somente assunto de construção de autoridade, mas de construção de meios democráticos para se exercer a autoridade. Essa hipótese tem vários impactos na Organização: “Os mandatos das operações de paz confiados as Nações Unidas incluem hoje, frequentemente, a restauração da democracia e a proteção dos direitos humanos” (ibidem). Na sua terceira seção, “Uma Agenda para Democratização” apresenta seus próprios princípios. Nessa seção, Boutros-Ghali procurou oferecer profundidade histórica à relação entre segurança e democracia. Recorrendo ao tratado da Liga das Nações, ele afirmou que sua criação

“tinha como fundamento combater as frustrações nacionalistas através do respeito à autodeterminação; superar as perigosas dependências

da balança de poder através do compartilhamento de um sistema de segurança. [...] A democracia dentro e entre os Estados era entendida como o elemento de ligação destes esforços. Isto preservaria a soberania e a independência política das nações, permitindo aos indivíduos exercerem seus direitos fundamentais à participação política, e dos povos, permitindo a eles o exercício de seus direitos fundamentais de autodeterminação” (ONU, 1996, p. 11).

A democracia aparece, assim, como o elemento velado necessário à manutenção da paz no sistema internacional. Esse entendimento — embora tivesse, conforme o documento, origem no tratado da Liga das Nações — é o mesmo, de acordo com o relatório, que motivou a criação das Nações Unidas: “dentro da estrutura original da Carta, a democracia era entendida como essencial para os esforços de prevenção de agressões futuras, e para apoiar o Estado soberano como o fiador básico dos direitos humanos, o mecanismo básico para resolver os problemas nacionais e o elemento básico de um sistema internacional pacífico e cooperativo” (ibidem).

A prédica da democracia liberal como modelo para a organização do sistema internacional e para a superação dos riscos implicados com a balança de poder ganhou fôlego no âmbito multilateral ao longo da década de 1990. A ocorrência e multiplicação de desastres humanitários ao longo do período lançaria, contudo, um conjunto de indagações acerca da facticidade do princípio da segurança humana para a reprodução da ordem internacional. O presente capítulo não tem a intenção de discutir a validade ou a facticidade desse princípio. No entanto, convém perceber que, ao contrário de um retrocesso em direção aos postulados de uma ordem internacional assentada no princípio da autodeterminação nacional e da balança de poder, é possível identificar movimentos no sentido de reformar a maquinaria internacional em uma direção convergente àquele afirmado com o princípio da segurança humana e da paz democrática. A próxima seção apresenta os principais lineamentos dos debates em torno dos instrumentos para a promoção da democracia e para a garantia da segurança humana tal como tratados nos principais documentos oficiais produzidos ou emulados pelo Secretariado-Geral das Nações Unidas.

A democracia liberal e a responsabilidade de proteger

O conceito de segurança humana tornou-se elemento central para o aprofundamento das transformações já divisadas com o nexu entre segurança e desenvolvimento, proporcionado pela prédica democrática. Com efeito, ao formular o princípio da “responsabilidade de proteger”, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado — *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) — constituída pelo governo do Canadá em 2000, recorreu ao conceito de segurança humana como fundamento do princípio que então propunha. Segundo seu relatório final, o conceito de segurança humana teria assinado uma importante transformação no sistema internacional, ao longo da década de 1990, uma vez que tinha como objeto não apenas a segurança dos Estados nacionais mas, sobretudo, a segurança e o bem-estar das pessoas (ICISS, 2001, p. 15). À luz do conceito de segurança humana, a Comissão propôs a rearticulação do conceito de soberania a partir da afirmação de sua tripla valência. Em sua dimensão externa, soberania implicaria o reconhecimento e observação da soberania dos demais Estados; em sua dimensão interna, no respeito e na garantia dos direitos básicos da cidadania. Finalmente, do ponto de vista internacional, soberania implicaria a responsabilidade ante a garantia dos direitos individuais em situações em que os Estados não são capazes de os garantir ou são os próprios perpetradores das violações (ICISS 2001, pp. 11-8).

Grande parte do esforço da Comissão se concentrou no debate acerca do problema da responsabilidade da comunidade internacional para com a garantia dos direitos individuais nas situações em que os Estados não são capazes de fazê-lo. Assim, os capítulos 3, 4 e 5 do relatório se dedicam, seguindo a fórmula apresentada em “Uma Agenda para a Paz”, a tratar da responsabilidade internacional nos termos de um processo que incluiria prevenção, reação e reconstrução. A responsabilidade internacional para com a prevenção das catástrofes humanitárias é atribuída primariamente aos próprios Estados soberanos. Para tanto, o relatório afirma que “um compromisso nacional firme para com o tratamento e oferta de oportunidades justas e equitativas para todos os cidadãos oferece uma base sólida para a prevenção de conflitos” (*ibidem*, p. 19). No tocante às medidas requeridas para o tratamento justo

e para a oferta equitativa de oportunidades para os cidadãos, o documento afirma que os Estados responsáveis pela prevenção de conflitos são aqueles que mobilizam esforços para assegurar “*accountability* e boa governança, proteção de direitos humanos e promoção do desenvolvimento econômico e social” (ibidem). Contudo, conforme o argumento da Comissão, a prevenção de conflitos não é apenas uma responsabilidade nacional: a responsabilidade de prevenir recai também sobre a comunidade internacional.

“A prevenção de conflitos não é meramente uma questão nacional ou local. [...] Para a prevenção alcançar sucesso, forte apoio da comunidade internacional é, no mais das vezes, necessário e, em muitos casos, indispensável. Tal apoio pode se dar de diferentes formas. Pode ser realizado na forma de assistência para o desenvolvimento [...] ou esforços para apoiar iniciativas locais que promovam a boa governança, os direitos humanos e o Estado de direito. [...] Em alguns casos o apoio internacional para os esforços de prevenção pode tomar a forma de incentivos; em outros pode envolver a disposição para a aplicação de medidas mais duras e, em alguns casos, punitivas” (ibidem).

Contrastado aos documentos que compunham a agenda para a paz, o relatório “Responsabilidade de Proteger”, transforma a prédica da democracia liberal em um princípio organizador do sistema internacional. Não se trata de afirmar a superação do princípio da soberania nacional, ou a superação da política do poder pelo reino da moralidade. Ao contrário, como percebeu Chandler, os enquadramentos normativos apresentados nos conceitos de “responsabilidade de proteger” ou da “guerra global contra o terrorismo” apresentam, de um lado, um contexto de crise dos padrões de legitimação — ou diríamos como Martin Wight, das doutrinas de legitimidade — herdadas desde 1945 e, de outro, uma nova forma de convergência entre *Realpolitik* e moralidade (Chandler, 2004). No caso específico do relatório “Responsabilidade de Proteger”, é possível identificar, em primeiro lugar, uma tentativa de sistematização das transformações normativas propostas desde “Uma Agenda para a Paz”, particularmente no que concerne à interpretação proposta ao princípio da soberania nos termos da doutrina liberal

democrática ou de sua manifestação nas Relações Internacionais, o conceito de segurança humana. Em segundo lugar, o documento avança na prescrição de determinados mecanismos internacionais de proteção. Tal movimento é bastante claro quando considerada a descrição que o relatório propõe acerca da responsabilidade internacional pela prevenção. Conforme a Comissão, a prevenção deve se realizar considerando as causas primárias e as causas imediatas dos conflitos: “há um crescente reconhecimento de que conflitos armados não podem ser compreendidos sem que se faça referência as suas causas primárias como pobreza, repressão política e distribuição desigual de recursos”. Nesse sentido, continua a Comissão, “estratégias preventivas devem contribuir para a promoção dos direitos humanos, para a proteção dos direitos das minorias e para a instituição de arranjos políticos nos quais todos os grupos estejam representados” (ibidem, p. 23). Ora, a responsabilidade internacional pela prevenção de conflitos letais ganha, então, o caráter de uma plataforma de ação, na qual caberia à comunidade internacional tratar (i) das necessidades políticas dos indivíduos através da promoção da democracia;¹⁰ (ii) das necessidades econômicas, através de programas de assistência ao desenvolvimento que se dirijam à resolução de problemas distributivos; (iii) do fortalecimento dos instrumentos jurídicos e institucionais de proteção; e, finalmente, (iv) da reforma dos setores de defesa e segurança pública dos Estados. Em uma palavra, conforme o relatório, a forma eficiente para a prevenção de conflitos letais e para a promoção da paz no sistema internacional pode ser encontrada na reforma do aparato estatal na direção do regime liberal democrático.

Contudo, ainda resta crítica acerca do que fazer em contextos nos quais os Estados, e mesmo a comunidade internacional, não são capazes de prevenir a explosão dos conflitos letais. Ou, como pontifica a Comissão, “quando medidas preventivas não são capazes de resolver ou conter uma situação, ou quando um Estado não é capaz ou não demonstra vontade política para tratar da situação, medidas intervencionistas da parte dos demais membros da comunidade internacional podem ser necessárias”¹¹ (ICISS, 2001, p. 29). O corolário “responsabilidade de reagir” trata, assim, diretamente do problema da intervenção internacional e, ao fazê-lo sob a perspectiva do conceito de segurança humana, termina por rearticular toda a ordem internacional. Com efeito, uma vez que a responsabilidade de reagir recai sobre a comunidade

internacional todas as vezes em que os Estados soberanos não são capazes ou não apresentam disposição para prevenir conflitos letais e promover a segurança humana, pode-se inferir que o sistema internacional estruturar-se-ia, doravante, a partir da clivagem Estados responsáveis *vs.* Estados irresponsáveis. Ora, uma vez que os Estados responsáveis são aqueles que promovem a segurança humana e considerando que o re-
ceituário para promovê-la pode ser encontrado nos regimes liberal-democráticos, pode-se, finalmente, afirmar que a ordem internacional desenhada com “Responsabilidade de Proteger” organiza-se em torno de (i) uma rearticulação do princípio da soberania que não a considera mais, ou, pelo menos, não a considera apenas como autodeterminação dos povos, senão como um conjunto de responsabilidades convergentes com o conceito de segurança humana; (ii) uma clivagem entre Estados responsáveis (democráticos) e Estados irresponsáveis (não democráticos). Dessa forma, a partir das transformações normativas operadas com o fim da Guerra Fria na arena multilateral, a democracia liberal parece substituir a nação como doutrina que oferece a legitimidade necessária à reprodução da ordem internacional.

Tal perspectiva ganhou consistência em três outros documentos produzidos no interior ou no entorno do Secretariado-Geral no início dessa primeira década do século XXI: “Segurança Humana Agora” (“*Human Security Now*”), “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” (“*A More Secure World: Our Shared Responsibility*”), “Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos” (“*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*”). Em 2003, o governo japonês criou a Comissão sobre Segurança Humana (*Commission on Human Security*) com vistas ao aprofundamento dos trabalhos em torno do conceito de segurança humana que, como se viu, fora cunhado pelo Pnud nos relatórios de 1993 e 1994.¹²

O desenvolvimento do conceito de segurança humana e sua relação com o princípio da responsabilidade de proteger induziram a convocação, por parte do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, de uma comissão que deveria tratar do problema da segurança coletiva, considerando as transformações que tiveram lugar após a Guerra Fria. O relatório final da Comissão, publicado em 2004 e nomeado “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”, trata do descompasso entre o processo de desenvolvimento normativo e a maquina-

ria institucional do sistema ONU, no que concerne à promoção dessas normas. Nesse sentido, o documento recupera o conceito de segurança humana e o princípio da responsabilidade de proteger para a afirmação do “direito de intervir” e da consequente necessidade de reforma institucional da ONU.¹³

O relatório “Em maior Liberdade” foi apresentado à Assembleia-Geral por ocasião dos debates acerca da reforma da ONU, em março de 2005. O relatório sumariza e sistematiza os debates em torno da relação entre segurança, desenvolvimento e democracia, que tiveram lugar desde 1992, e tenta traduzi-los em propostas de reforma institucional da Organização. Nesse sentido, o relatório apresenta a democracia como sendo o regime que ao mesmo tempo garantiria aos indivíduos uma existência livre do medo e das necessidades elementares — *Freedom from Fear e Freedom from Want*: “Nós não iremos usufruir do desenvolvimento sem segurança, não iremos usufruir da segurança sem desenvolvimento, e não iremos usufruir de ambos sem que haja respeito pelos direitos humanos. A menos que essas agendas sejam promovidas em conjunto, não teremos sucesso em nenhuma delas” (ONU, 2005, p. 6).

Tomadas em perspectiva, as inovações normativas aqui tratadas apontam claramente em uma direção que apresenta o Estado liberal democrático como uma nova “doutrina de legitimidade”, para usar a expressão de Martin Wight. Nos documentos tratados nesse capítulo, a democracia liberal é elevada à posição de modelo para a constituição das novas *polei* que se formam após a Guerra-Fria e para a reforma daquelas que, até então não haviam aderido ao modelo. Nesse sentido, pode-se considerar que, como uma doutrina de legitimidade, a democracia liberal concorre e modifica o princípio da autodeterminação dos povos o qual, desde a segunda metade do século XIX, se apresentava como critério de constituição e reconhecimento das comunidades políticas particulares. O Quadro 1 da página seguinte apresenta a síntese das transformações normativas que, desde o fim da Guerra Fria emergiram no interior da arena multilateral.

Quadro 1. Transformações Normativas no Sistema ONU, 1992-2005

An Agenda for Peace (1992)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Enunciado: Democracia é uma condição para a paz. ◆ Técnicas: (i) Diplomacia Preventiva; (ii) Estabelecimento da Paz; (iii) Manutenção da Paz; (iv) Construção da Paz
An Agenda for Development (1994)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Enunciado: Democracia é condição para o desenvolvimento ◆ Técnicas: (i) Assistência para o desenvolvimento; (ii) Construção do Estado; (iii) Ampliar os mandatos das Operações de Manutenção da Paz
Human Development Report (1994)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Enunciado: Segurança humana é uma reivindicação universal que tem como objeto pessoas e não Estados ◆ Técnicas: (i) Assistência para o desenvolvimento; (ii) Relatórios de desenvolvimento humano; (iii) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
Our Global Neighborhood (1995)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Enunciado: Responsabilidade comum — compartilhada por atores estatais e não estatais ◆ Técnicas: participação de novos atores, públicos e privados
An Agenda for Democratization (1996)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Enunciado: A Democracia deve superar ameaças geradas pelo balanço de poder ◆ Técnicas: (i) Assistência eleitoral; (ii) Reformas institucionais; (iii) Expandir os mandatos das Operações de Manutenção da Paz
The Responsibility to Protect (2001)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Afirmação: Estados membros têm a responsabilidade de proteger seus cidadãos, assim como os cidadãos de outros membros ◆ Técnicas: Responsabilidade de prevenir, reagir e reconstruir
Human Security Now (2003)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Enunciado: Segurança Humana envolve um espectro mais amplo de atores e instituições ◆ Técnicas: Tornar a SH preocupação e conceito-chave para a orientação das decisões no Sistema Internacional
A More Secure World: our shared responsibility (2004)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Enunciado: Segurança coletiva significa comprometimento com a proteção de todos os cidadãos
In Larger Freedom (2005)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Enunciado: Estado de direito como forma de promoção da liberdade

A Democracia Liberal e as Operações de Manutenção da Paz

A despeito de comumente serem relacionadas ao sistema de segurança coletiva criado com a “Carta de São Francisco”, as operações de paz não se encontram previstas naquele documento e sua base jurídica foi construída de forma consuetudinária a partir de situações e contextos específicos (Diniz, 2005).¹⁴ Nesse contexto, as primeiras operações de manutenção da paz — conhecidas como operações de “primeira geração” — foram condicionadas, de um lado pela estrutura normativa

da Carta da ONU e, de outro, pela lógica das esferas de influência. Por um lado, do ponto de vista da Carta, uma vez que as operações não se enquadravam no capítulo VII, o consentimento dos Estados nos quais as operações seriam desdobradas, e a limitação do uso da força a situações de autodefesa tornavam-se requerimentos que ganharam a forma de princípios orientadores. Por outro lado, a dinâmica política da Guerra Fria impunha severas condições para o desdobramento das operações de paz: (i) circunscrição de sua atuação à periferia do sistema internacional; (ii) limitação do mandato a tarefas relacionadas à manutenção da paz e (iii) neutralidade em face dos contendores, dos pólos de poder e de suas esferas de influência. Esse quadro iria informar o lançamento das primeiras operações de manutenção da paz que, a partir de 1956, iriam se constituir em mecanismos para atuação da ONU, principalmente em regiões marcadas por conflitos interestatais.¹⁵ Nesse sentido, a própria experiência e os constrangimentos normativos e políticos terminaram por consagrar um conjunto de princípios que orientariam o desdobramento de operações de paz no futuro. Essas operações, compostas majoritariamente por militares, assentavam-se, assim, sobre três princípios: (i) imparcialidade, (ii) consentimento das partes envolvidas no conflito para sua entrada e permanência em campo e (iii) uso da força apenas em situações de legítima defesa.

O colapso da União Soviética, para nossos efeitos, produziu um resultado dúplice: de um lado, o dismantelamento dos quadros de referência criados pela construção de esferas de influência resultando em reivindicações autonomistas e em proliferação de conflitos regionais e domésticos; de outro, pela promoção dos propósitos sociais da superpotência remanescente — democracia liberal, livre comércio, etc. — em escala global a partir da dinâmica das próprias instituições multilaterais.

As operações de manutenção da paz se constituíram em palco das transformações normativas decorrentes do dismantelamento do mundo bipolar, tratadas acima sob a perspectiva da agenda liberal democrática. Tais transformações são facilmente perceptíveis na análise dos mandatos das operações de paz. O Quadro 2 apresenta tais transformações:

Quadro 2. Mandatos das Operações de Manutenção da Paz (1991-2009)

Operação	Eleições	Segu- rança Pública	Judi- ciário	Admi- nistra- ção Pública
UNPROFOR <i>United Nations Protection Force</i>				
UNTAC <i>United Nations Transitional Authority in Cambodia</i>	◆			
UNOSOM I <i>United Nations Operation in Somalia I</i>				
ONUMOZ <i>United Nations Operation in Mozambique</i>	◆			
UNOSOM II <i>United Nations Operation in Somalia II</i>		◆	◆	
UNOMUR <i>United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda</i>				
UNOMIG <i>United Nations Observer Mission in Georgia</i>		◆		
UNOMIL <i>United Nations Observer Mission in Liberia</i>	◆			
UNMIH <i>United Nations Mission in Haiti</i>	◆	◆		
UNAMIR <i>United Nations Assistance Mission for Rwanda</i>		◆		
UNASOG <i>United Nations Aouzou Strip Observer Group</i>				
UNMOT <i>United Nations Mission of Observers in Tajikistan</i>				
UNAVEM III <i>United Nations Angola Verification Mission III</i>				
UNCRO <i>United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia</i>				
UNPREDEP <i>United Nations Preventive Deployment Force</i>				
UNMIBH <i>United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina</i>	◆	◆	◆	
UNTAES <i>United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium</i>	◆	◆		◆
UNMOP <i>United Nations Mission of Observers in Prevlaka</i>				
UNSMIH <i>United Nations Support Mission in Haiti</i>		◆		◆
MINUGUA <i>United Nations Verification Mission in Guatemala</i>				
MONUA <i>United Nations Observer Mission in Angola</i>		◆		
UNTMH <i>United Nations Transition Mission in Haiti</i>		◆		◆
MIPONUH <i>United Nations Civilian Police Mission in Haiti</i>		◆		
MINURCA <i>United Nations Mission in the Central African Republic</i>	◆	◆		
UNOMSIL <i>United Nations Observer Mission in Sierra Leone</i>		◆		
UNMIK <i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i>	◆	◆	◆	◆
UNAMSIL <i>United Nations Mission in Sierra Leone</i>	◆	◆		
UNTAET <i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i>	◆	◆	◆	◆
MONUC <i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>	◆	◆	◆	◆
UNMEE <i>United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea</i>	◆			
UNMISSET <i>United Nations Mission of Support in East Timor</i>		◆		◆
UNMIL <i>United Nations Mission in Liberia</i>	◆	◆	◆	◆
UNOCI <i>United Nations Operation in Côte d'Ivoire</i>	◆	◆	◆	
MINUSTAH <i>United Nations Stabilization Mission in Haiti</i>	◆	◆		◆
ONUB <i>United Nations Operation in Burundi</i>	◆			
UNMIS <i>United Nations Mission in the Sudan</i>	◆	◆	◆	
UNMIT <i>United Nations Integrated Mission in Timor-Leste</i>	◆	◆	◆	◆

Embora não seja exaustivo, o Quadro 2 procura identificar tarefas diretamente relacionadas à promoção da democracia liberal: (i) eleições (condução e/ou supervisão de processos eleitorais); (ii) segurança pública (desdobramento de forças policiais para manutenção da ordem e/ou reforma das forças policiais); (iii) judiciário (administração direta da justiça e/ou reforma do judiciário) e (iv) administração pública (administração das instituições e agências do Estado e/ou reforma do aparato estatal em direção aos modelos de boa governança emulados no interior do

sistema ONU). Como visto no Quadro 2, parcela significativa das operações incorporaram elementos de construção de paz pós-conflito, entre os quais emergiram instituições democráticas, que se constituíram numa característica central de seus respectivos mandatos. Nesse sentido, é possível identificar um lento processo de transformação das operações de manutenção da paz sob o programa da paz democrática. Ao longo desse processo, as tarefas relacionadas à *peace-building* ganharam centralidade nos mandatos estabelecidos após a Guerra Fria, transformando tais operações em importante veículo de difusão dos postulados da paz democrática.

Notas

1 Pugh (2004) e Bellamy (2004), descrevem o tratamento do problema das operações de paz pela literatura do campo das Relações Internacionais em dois grupos: “problem solving” e autores críticos. Com efeito, a literatura que trata do problema tem se concentrado em torno de uma perspectiva marcada pelo debate acerca dos recursos disponíveis para as operações em face de seus mandatos, discutindo, portanto, aspectos relacionados à sua efetividade, eficácia e eficiência a partir do ponto de vista da resolução de problemas (*problem solving*). Sob essa perspectiva, veja-se, por exemplo, Lewis & Julian (1992), Durch et al. (2003), Conflict Security and Development Group (2003).

2 Veja-se, por exemplo, Barnett (1995), Paris (1997; 2000), Krasner (2004), Aksu (2003), Duffield (1994; 2001).

3 Para diferentes perspectivas, ver: Bartelson (1995), Krasner (1993; 1999), Osiander (1994; 2001; 2001).

4 Em *Society must be defended*, Foucault sustenta: “Para efetuar uma análise concreta das relações de poder, precisamos abandonar o modelo jurídico de soberania”.

5 Essa é a razão de Foucault propor a inversão da fórmula de Clausewitz. Para Foucault, “política é a guerra por outros meios”. Para explorar o improvável encontro entre Martin Wight e Michel Foucault, poderíamos dizer que, quando uma doutrina de legitimidade está estabelecida, a guerra acaba e o reino da política se inicia. Contra o modelo da soberania jurídica, Wight diria: “[...] potências (Estados) são menos uma materialização da prerrogativa nacional do que o produto de um acidente histórico” (1978, p. 28).

6 O conceito de regime de poder é, em verdade, disperso pelo trabalho de Foucault. Em seu primeiro volume de *History of Sexuality*, o autor caracteriza como seu principal problema de pesquisa o “regime de poder-conhecimento-prazer”. Segundo Foucault, abordar o regime de poder, no contexto de *History of Sexuality*, significa “levar em conta o fato sobre o que se fala (sexo), descobrir quem faz a explanação, as posições e pontos de vista conforme os quais é falado, as instituições que instigam as pessoas a falar sobre isso e estoam e distribuem as coisas que são ditas. O que está em jogo, brevemente, é sobretudo o “ato discursivo”, a maneira como o sexo é “posto no discurso”. Logo, minha principal preocupação será também situar as formas de poder, os canais de que se utilizam, e o discurso que as permeiam, a fim de alcançar as mais tênues e individuais formas de comportamento, os caminhos que lhes dão

acesso a raras e escassamente buscadas formas de desejo, como isso penetra e controla o prazer cotidiano — todos esses efeitos constituintes que podem ser aqueles de recusa, bloqueio, e invalidação, mas também incitamento e intensificação: em suma, as “técnicas polimórficas de poder”.

7 Nesse contexto, é interessante a maneira como Wight (1978) define como as revoluções internacionais e as diferentes doutrinas de legitimidade moldam as instituições internacionais, além de práticas como a diplomacia e a guerra.

8 O que é, daqui em diante, denominado técnicas, são as instituições internacionais de Hedley Bull (Bull, 2002).

9 Em *Dicts et écrits*, Foucault apresentou o conceito de *dispositif* como uma rede capaz de conectar elementos tão heterogêneos como discursos, instituições, regras ou postulações científicas. Ligando práticas discursivas e não discursivas, o *dispositif* permite nexos estabelecendo uma nova racionalidade. Considerar a soberania nacional como um *dispositif* oferece uma nova perspectiva sobre o *Internacional* segundo a qual a soberania não é um instrumento jurídico, mas sim um conjunto de práticas domésticas e internacionais que cumprem um papel estratégico na articulação de comunidades políticas, ou seja, nacionais.

10 Conforme o relatório: “a prevenção das causas primárias dos conflitos possui dimensões múltiplas. Pode significar tratar das necessidades e deficiências políticas, o que pode envolver a construção de instituições e capacidades democráticas, arranjos constitucionais e de alternância e redistribuição de poder; medidas de construção e fortalecimento da confiança entre diferentes comunidades ou grupos; apoio à liberdade de imprensa e ao Estado de direito; promoção da sociedade civil; e outros tipos de medidas similares, consistentes com o quadro normativo da segurança humana” (ICISS, 2001, p. 23).

11 Conforme o documento: “essas medidas coercitivas podem incluir medidas políticas, econômicas ou judiciais e, em casos extremos — mas apenas em casos extremos — podem incluir também a ação *military*” (ICISS, 2001, p. 29).

12 Conforme o relatório: “Segurança humana significa (...) proteger o povo de ameaças críticas e persistentes; significa recorrer a processos que resultem na construção das habilidades e das aspirações das pessoas; significa criar sistemas políticos, sociais, ambientais, econômicos, militares e culturais que, ofereçam ao povo os elementos necessários à sua sobrevivência, subsistência e dignidade” (Security 2003, p. 4).

13 Conforme o documento: “O princípio da não intervenção em questões domésticas [...] que podem ser corretamente consideradas uma ameaça à segurança internacional, levando, assim à ação por parte do Conselho de Segurança” (ONU 2004, p. 57).

14 Com efeito, confrontado acerca da base jurídica para a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas — Unef I, em Suez — o então secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, teria respondido que aquela base estaria no “Capítulo VI e meio”, ou seja, as Operações de Paz estariam a meio caminho entre a “solução pacífica de disputas” (título do capítulo VI da Carta da ONU) e a “ação com respeito a ameaças à paz, quebras da paz, e atos de agressão” (título do Capítulo VII — em que se estabelecem, entre outras providências, as condições para o uso da força, vale dizer, da intervenção internacional com vistas à manutenção da ordem). A esse respeito, veja-se, ainda, Goulding (1993) e Sutterlin (1995).

15 Das sete operações de manutenção da paz desdobradas pela ONU durante a Guerra Fria, duas foram intraestatais: a Onuc no Congo e a Unificyp no Chipre.

referências

- ACRONYM INSTITUTE. *The Nuclear Non-Proliferation Treaty: Acronym Institute Coverage, 1995-2007*. 2007.
- . *The Nuclear Non-Proliferation Treaty: NPT Review Conference 1995*. The Acronym Institute, 1995 Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/npt/npt1995.htm>>; acesso em: 5-9-2009.
- ADLER, Emanuel & BARNET, Michael [eds.]. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- AIEA. Disponível em: <www.iaea.org>; acesso em 5-9-2009.
- AKSU, Esref. *The United Nations, Intra-State Peacekeeping and Normative Change*. Nova York: Manchester University Press, 2003.
- ARAVENAS, F. R. Confidence and Security Building Measures: An Instrument for and Peace and Stability. In.: RESDAL. *A Comparative Atlas in Defense in Latin America*. 2008. Disponível em: <<http://www.resdal.org/atlas/atlas-region-ingles.pdf>>; último acesso em 5-9-2009.
- ARCHIBUGI, Daniele; BALDUINI, Sveva & DONATI, Marco. "The United Nations as an agency of global democracy." In.: *Global Democracy: Key Debates*, edited by B. Holden. Cambridge: Routledge, 1999.
- ARMS Control and Disarmament Agency. *World Military Expenditures and Transfers 1991-1992*. Washington, 1994.
- ARNSON, C. J. [ed.]. *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 1999.
- ARTEAGA, Rosalía. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA): um desafio permanente. *Revista DEP — Diplomacia, Estratégia e Política*, n.º 4, abr.-jun., 2006, pp. 86-100.

- ATKINS, P. *Latin America in the International Political System*. Boulder: Westview Press, 1999.
- ATTINA, Fulvio. Regional Security Partnership: the concept, model, practice and a preliminary comparative scheme. *Jean Monet Working Papers*, n.º 58, 2005.
- BAHGAT, Gawdat. Prospects for a Nuclear Weapons Free Zone in the Middle East. *World Affairs*, vol. 169, n.º 4, 2007.
- BAILEY, John [ed.]. *Public Security in the Americas: New Challenges in the South-North Dialog*. Working Paper. Georgetown University, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. 2008. Disponível em: <<http://www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/Report/GrowthReportfull.pdf>>; acesso em 5-9-2009.
- . *World Bank Migration and Remittances Fact Book*. 2008 Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Haiti.pdf>>; acesso em 5-9-2009.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul) 1870-2001*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BARNETT, Michael. The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty. *Global Governance*, vol. 1, n.º 1, 1995, pp. 79-97.
- BARNETT, M. & FINNEMORE, M. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Nova York: Cornell University Press, 2004.
- BAUMOL, W. *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2003.
- BELLAMY, A. et alii. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- BELLAMY, Alex & WILLIAMS, Paul. Introduction: Thinking anew about peace operations. *International Peacekeeping*, vol. 11, n.º 1, 2004, pp. 1-15.
- BERTRAM, C. *The Future of Arms Control*. International Institute of Strategic Studies. Adelphi Paper n.º 146, 1978. Disponível em: <<http://www.iiss.org/>>.
- BETTS, Richard. Striking First: A History of Thankfully Lost Opportunities. *Ethics & International Affairs*, vol. 17, n.º 1, 2003.
- . Suicide from Fear of Death? *Foreign Affairs*, n.º 82, 2003.
- BHAGWATI, J. *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2003.

- BIGO, Didier. "The mobbius of internal and external security". In: MATHIRS, Albert et al. (eds.). *Identities Borders Orders*. Minneapolis-Londres: University Press of Minnesota, 2001.
- BLANEY, D. & INAYATULLAH, N. The Westphalian Deferral. *International Studies Review*, vol. 2, n.º 2, pp. 29-64, 2000.
- BOBBIO, N. *Dicionário de política, vol. 2: l-z*. Brasília: EdUnB, 2007.
- BONILLA, Adrián. Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica: la crisis andina en perspectiva regional. *Nueva Sociedad*, vol. 51, may.-jun. 2001.
- BONILLA, Adrián. "Percepciones de la amenaza de seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico". In: GÓMEZ, José María (org.). *América Latina y el (des)orden global neoliberal*. Buenos Aires: Clacso, 2004.
- BOOTH, K. & WHEELER, N. *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. Nova York: Palgrave, 2008.
- BOUZAS, Roberto & SOLTZ, Hernán. *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur*. Hamburgo, Institut Für Iberoamerika-Kunde, Arbeitspapier, n.º 1, 2002.
- BRAHIMI, L. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Nova York: General Assembly and Security Council, 2000.
- BROMLEY, M. & PERDOMO, C. *CBMs in Latin America and the effect of arms acquisitions by Venezuela*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Working Paper, n.º 41, 2005.
- BUNN, George. The Nuclear Nonproliferation Treaty: History and Current Problems. *Arms Control Today*, vol. 33, n.º 10. Academic Research Library database, 2003.
- BUZAN, B.; WÆVER, O. & WILDE, J. *Security: A New Framework for Analysis*. Reino Unido: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- BUZAN, Barry & WÆVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CAMERON, Lindsley. Hiroshima, Nagasaki, and the World Sixty Years Later. *The Virginia Quarterly Review*, vol. 81, n.º 4, Academic Research Library database, 2005.
- CASTELLS, M. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.
- CASTRO, André D. M. S. de. *A crise na Colômbia: Impactos e implicações para o Brasil*. Mestrado. Brasília: Instituto Rio Branco, 2003.
- CEPIK, Marco & CARRA, Marcos. Nacionalização boliviana e desafios da América do Sul. *Análise de Conjuntura*, OPSA, n.º 4, abr. 2006.
- CEPIK, Marco & FARIA, Carlos. Brasil y América Latina: bolivariismos antiguos y modernos. *Análisis Político*, Bogota, vol. 49, n.º 1, pp. 63-82, 2003.

- CEPIK, Marco. A Crise Andina e o Futuro da Unasul. *Análise de Conjuntura*, Opsa, n.º 4, abril 2008. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/45_analises_AC_n_4_abr_2008.pdf>; acesso em 4-7-2008.
- . *Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmicas conjunturais*. Observatório de Política Sul-Americana/Iuperj, 2005. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Seguranca%20na%20America%20do%20Sul.pdf>; acesso em 19-10-2007.
- CEPIK, Marco & RAMIREZ, Socorro [orgs.]. *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones*. Bogota: Iepri-Fescol, 2005.
- CHANDLER, David. The responsibility to protect? Imposing the “Liberal” Peace. *International Peacekeeping*, vol. 11, n.º 1, 2004, pp. 59-81.
- . The security-development nexus and the rise of “anti-foreign policy”. *Journal of International Relations and Development*, vol. 10, 2007, pp. 362-86.
- CHIARELLI, P. W. Learning from our Modern Wars: The Imperatives of Preparing for a dangerous Future. *Military review*, Sep.-Oct., 2007.
- CHILD, J. *The Central American Peace Process, 1983-1991: Sheathing Swords, Building Confidence*. Lynne Rienner, 1992.
- CHINA. *Ministry of Foreign Affairs of The People's Republic of China*. 2004. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/scolt57970.htm>>; último acesso: 14-7-2008.
- CIA. *The World Fact Book*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2070.html>>; acesso em 12-1-2009.
- CIRINCIONE, Joseph. The Asian Nuclear Reaction Chain. *Foreign Policy*, vol. 118, Academic Research Library database, 2000.
- . The Non-Proliferation Treaty and The Nuclear Balance. *Current History*, vol. 94, n.º 592, Academic Research Library database, 1995.
- COLLIER, David. “The Comparative Method”. In.: FINIFTER, Ida W. (ed.). *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association, 1993.
- COLLIER, P. and HOEFFLER, A. *The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil Wars*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- COLLIER, P.; CHAUVE, L. & HEVRE, H. *The Security Challenge in Conflict-Prone States*. Copenhagen Consensus 2008 Challenge Paper, 2008.
- COMMISSION on Human Security. *Human Security Now*. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2003.
- CONFLICT Security and Development Group. *A Review of Peace Operations: A Case for Change*. London King's College, 2003.

- CONSELHO Permanente da Organização dos Estados Americanos. *Fortalecimento da Confiança e da Segurança*. OEA/Ser.K/XXIX.2 COSEGRE.II/doc.7/98 rev. 3, San Salvador, fev. de 1998.
- COSTA, Darc. *Estratégia Nacional: a cooperação sul-americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 2004.
- CRENSHAW, Martha. *The War on Terrorism: Is the US Winning?* Real Instituto Elcano. 18-10-2006.
- CRONIN, A. *The FTO List and Congress: Sanctioning Designated Foreign Terrorist Organizations*. CRS — Report for Congress, 2003. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/crs/RL32120.pdf>>; acesso em 7-2007.
- CTBTO. *Mapa organizacional da Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO)*. Disponível em: <<http://www.ctbto.org/map/#ims>>; acesso em 5-9-2008.
- DAALDER, Ivo H. & LINDSAY, James M. *America unbound: the Bush revolution in foreign policy*. Washington: Brookings Institution Press, 2003.
- DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M. & STEINBERG, James B. *The Bush National Security Strategy: An Evaluation*. Washington: The Brookings Institution, 2002. Disponível em: <<http://www.brookings.edu/printme.wbs?page=/comm/policybriefs/pb109.htm>>.
- DAALDER, Ivo. *Policy implications of the Bush doctrine of preemption*. Council of Foreign Relation Press. 16 de novembro de 2002. Disponível em <http://www.cfr.org/publication/5251/policy_implications_of_the_bush_doctrine_on_preemption.html>; acesso em: 5-9-2009.
- DEBRIX, François. *Re-envisioning peacekeeping: the United Nations and the mobilization of ideology*. Minneapolis-Londres: University of Minnesota Press, 1999.
- DECLARAÇÃO de Manágua. 17.^a Conferência dos Ministros da Defesa das Américas. Outubro, 2006.
- DEUTSCH, Karl W. et al. *Political community in North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- DEYOUNG, K. *Obama's NSC Will Get New Power*. 2009. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/07/AR2009020702076_pf.html>.
- DIAMOND, Howard. India Conducts Nuclear Tests; Pakistan Follows Suit. *Arms Control Today*, vol. 28, n.º 4, Academic Research Library database, 1998.
- , India, Pakistan Agree on Security, Confidence-Building Measures. *Arms Control Today*, vol. 29, n.º 1, Academic Research Library database, 1999.

- DINIZ, Eugenio. *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. Doutorado. Rio de Janeiro: Coppe-UFRJ, 2002.
- DOBBINS, J. Nation-Building: The Inescapable Responsibility of the World's Only Superpower. *Rand Review*, vol. 27, n.º 2, pp. 16-27, 2003.
- DOBBINS, J. et al. *Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica: Rand, 2007.
- . *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*. Santa Monica: Rand, 2003.
- DOD *Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington, 2005. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/p/04159.html>>.
- DOMÍNGUEZ, J. *The Future of Inter-American Relations*. Routledge, 1999.
- DONNELLY, Thomas. *The underpinnings of Bush Doctrine*. American Enterprise Institute. Washington, 1.º de fevereiro de 2003. Disponível em: <http://www.aei.org/publications/pubID.15845/pub_detail.asp>; acesso em: 5-9-2009.
- DUFFIELD, Mark R. Complex emergencies and the crisis of developmentalism. *IDS Bulletin: Linking Relief and Development*, vol. 25, n.º 3, 1994.
- . *Global governance and the new wars: the merging of development and security*. Londres: Zed Books, 2001.
- . *Internal conflict: adaptation and reaction to globalisation*. Sturminster Newton: Corner House, 1999.
- . *Post-modern conflict, aid policy and humanitarian conditionality: a discussion paper*. Birmingham: Great Britain. Dept. for International Development. Emergency Aid Dept.-School of Public Policy, University of Birmingham, 1997.
- DUNNIGAN, James F. *How to make war: a comprehensive guide to modern warfare in the 21st Century*. Nova York: Quill, 2003.
- DURCH, William; HOLT, Victoria K.; EARLE, Caroline R. & SHANAHAN, Moira K. *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*. Nova York: The Henry L. Stimson Center, 2003.
- EKBLADH, D. From Consensus to Crisis: The Postwar Career of Nation-Building in US Foreign Relations. In: FUKUYAMA, F. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2007.
- ELLIOTT, Michael. Strike First, Explain Yourself Later. *Time*, 24-6-2002. Disponível em: <<http://www.time.com/time/columnist/elliott/article/0,9565,265536,00.html>>; acesso em 5-9-2008.
- ESTADOS UNIDOS. *Country Reports On Terrorism*. 2006. Disponível em: <<http://www.state.gov/sct/rls/crt/2006/>>; acesso em 15-11-2007.

- *Patterns of Global Terrorism*. Secretary of State. 1992. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/threat/terror_92/index.html>; acessado em 15-11-2007.
- *Patterns of Global Terrorism*. Secretary of State. 1999. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/threat/terror_92/index.html>; acessado em 15-11-2007.
- *Patterns of Global Terrorism*. Secretary of State. 2001. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/threat/terror_92/index.html>; acessado em 15-11-2007.
- *Patterns of Global Terrorism*. Secretary of State. 2002. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/threat/terror_92/index.html>; acessado em 15-11-2007.
- *Patterns of Global Terrorism*. Secretary of State. 1994. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/threat/terror_92/index.html>; acessado em 15-11-2007.
- *The National Security Strategy of The United States*. 1999. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>; acessado em 10-10-2007.
- *The National Security Strategy of The United States*. 2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>; acessado em 10-10-2007.
- *The National Security Strategy of the United States of América*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, March, 2006.
- *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, September, 2002
- ESTEVES, Paulo Luiz [org.]. *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte: Ed. PUCMinas, 2003.
- “Public and Citizen Security in South America: Trends, Controversies and Proposals”. In: BAILEY, John (ed.). *Public Security in the Americas: New Challenges in the South-North Dialog: Working Paper*. Georgetown University, 2001.
- ETZIONI, A. A self-restrained approach to nation-building by foreign powers. *International Affairs*, n.º 80, 2004, pp. 1-17.
- FALK, Richard. The new Bush Doctrine. *The Nation*. N. York, 15-7-2002.
- FEINSTEIN, Lee & SLAUGHTER, Anne-Marie. A Duty to Prevent. *Foreign Affairs*, Jan.-Feb., 2004.
- FERGUSON, Y. & MANSBACH, R. *A World of Politics: Essays in Global Politics*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 2008a.
- Politics Past and Present. *Millenium: Journal of International Studies*, vol 37, n.º 2, 2008b, pp. 365-79.
- *The Elusive Quest Continues: Theory and Global Politics*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003.

- FERNÁNDEZ, Raúl. Colombia y la política norte americana hacia el narcotráfico. *Revista Del Centro de Estudios Del Trabajo Cadetrajado*, 1999. Disponível em: <<http://www.moir.org.co/Deslinde/Deslinde%2024/narcotrafico.htm>>; acessado em 20-11-2007; acesso em 5-9-2009.
- FICK, N. & SINGH, V. Winning the Battle, Losing the Faith, *International HeraldTribune*, October 6, 2008. Disponível em: <<http://www.ihf.com>>; acessado em 9-10-2008.
- FISHER, Uri. Deterrence, Terrorism, and American Values. *Homeland Security Affairs*, vol. III, n.º 1, February 2007. Disponível em: <<http://www.hsaj.org>>.
- FRIEDMAN, B. *The Moral Consequences of Economic Growth*. Nova York, Alfred Knopf, 2005.
- FUKUYAMA, F. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 2007.
- . *State-Building: Governance and Order in the 21st Century*. Ithaca, NY, Cornell Univ. Press, 2004.
- . *The end of History and the last man*. Londres: Hamish Hamilton, 1992.
- GADDIS, John Lewis. *Surprise, security, and the American experience*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.
- GEREN & CASEY. *Strategic Context*. Disponível em: <www.army.mil/aps/08/strategic_context/strategic_context.html>; acesso em 27-1-2009.
- GHALI, B-B. *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. 1992. Disponível em: <<http://www.un.org>>; acessado em 14-8-2006.
- GOLDBLAT, Jozef. Nuclear-Weapon-Free-Zone: a history and assessment. *The Nonproliferation Review*. Monterey: James Martin Center for Nonproliferation Studies, 1997.
- GOODIN, Robert E. [ed.]. *The Theory of Institutional Design*. Cambridge-UK: Cambridge University Press, 1999.
- GRAY, Colin S. *The Implications of Preemptive And Preventive War Doctrines: A Reconsideration*. Julho, 2007. Disponível em: <<http://www.StrategicStudiesInstitute.army.mil/>> Strategic Studies Institute. Último acesso: 5-9-2008.
- GRIER, Peter. The End of a Defense Doctrine. *Christian Science Monitor*. July 7, 2000.
- GUHA, K. *Strategic framework to nurture growth of developing states*. Disponível em: <<http://www.ft.com/cms/s/0/3ef3a862-253c-11dda14a-000077b07658.html>>; último acesso: 20-5-2008.
- GUNSTON, Bill; SPICK, Mike. *Modern Air Combat: The aircraft, tactics and weapons employed in aerial warfare today*. Nova York: Crescent Books, 1983.

- HAAS, Marcel de. [ed.]. *The Shanghai Cooperation Organisation: towards a full-grown security alliance*. Haia, Netherthelands Institute of International Relations Clingdael, 2007a.
- . The Shanghai Cooperation Organisation and the OSCE: Two of a kind? *Helsinki Monitor: Security and Human Rights*, n.º 3, 2007b.
- HAITI. *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et pour la Reduction de la Pauvreté*. Ministry of Planning and External Cooperation, 2007.
- HAMRE, J. & SULLIVAN, G. Toward Postconflict Reconstruction. *The Washington Quarterly*, vol. 25, n.º 4, 2002, pp. 85-96.
- HAQ, Mahbub ul. O paradigma do desenvolvimento humano. In.: FUKUDA-PARR, S. & KUMAR, A. K. S. [eds.]. *Desenvolvimnto Humano: Leituras selecionadas*, Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2007.
- HEIJDEN, K. *Scenarios: The Art of Strategic Conversation*. Sussex: John Wiley & Sons, 2005.
- HEINL, R. & HEINL, N. *Written in Blood: The Story of the Haitian People, 1492-1971*. Lanham: University Press of America, 2005.
- HELD, D. & Alii. *Global Transformations*. Londres: Wiley, 1999.
- HENDRICKSON, David C. Hendrickson. Preemption, Unilateralism, and Hegemony: The American Tradition? *Orbis*, vol. 50, n.º 2, Spring 2006, pp. 273-87.
- HERZ, J. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, n.º 2, 1950.
- HERZ, Monica & HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- . *Latin America Security Perspectives*. Paper presented at the Second Global International Studies Conference, Ljubljiana, Eslovênia, 23-26 julho, 2008.
- HERZ, M.; NOGUEIRA, J. P. *Ecuador vs. Peru Peacemaking Amid Rivalry*. Boulder: Lynne Rienner, 2002.
- HIPPEL, K. Democracy by Force: a renewed commitment to Nation-Building. *The Washington Quarterly*, vol. 23, n.º 1, pp. 95-112, 1990.
- HIRST, Monica. "Seguridad regional en las Américas." In: GRABENDORFF, Wolf. *La seguridad regional en las Américas*. Bogotá: Cerec, 2003.
- HOLLIS, M. & SMITH, S. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- HOLSTI, K. J. "The Problem of Change in International Relations History". In: FERGUSON, Y. & JONES, R. J. B. (eds.): *Political Space: Frontiers of Change and Governance in a Globalizing World*, Albany, NY: SUNY Press, 2002.

- HOLZGREFE, J. L. & KEOHANE, R. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Londres: Cambridge Univ. Press, 2003.
- HOPMANN, P. Terrence. *Can the OSCE Be Saved?* Paper presented at the Second Global International Studies Conference, Ljubljana, Eslovênia, 23-26 julho 2008.
- HOYT, Paul D. "Rogue States" and International Relations Theory. *The Journal of Conflict Studies*, vol. XX, n.º 1, Fall 2000.
- HURREL, Andrew. "An emerging security community in South America?". In: ADLER, E. & BARNETT, M (eds.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- . Latin America's New Security Agenda. *International Affairs*, vol. 74, n.º 3, pp. 529-46, julho, 2008.
- ICISS. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.
- IGNATIEFF, M. "Human rights, power and the state". In: CHESTERMAN, S. et al. *Making States Work*. Nova York: United Nations Press, 2005.
- IKENBERRY, John. *Liberal International Theory in the Wake of 9/11 and American Unipolarity*. 2006.
- . "An Agenda for Liberal International Renewal". In: FOURNOY, Michèle A. & BRIMLEY, Shawn. *Finding Our Way: Debating American Grand Strategy*. Center for a New American Security, 2008.
- IMF. *Haiti: Poverty Reduction Strategy Paper*. Country Report No. 08/115. Washington D.C., IMF, 2008.
- . *Haiti: Selected Issues*. IMF Country Report, 2005.
- INSULZA, José Miguel. La cooperación hemisférica en la segunda administración Bush. *Foreign Affairs En Español*, enero-marzo 2005. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org>>; acesso em 5-11-2007.
- INTER-AMERICAN Dialogue and the Canadian Foundation for the Americas, Focal. *Haiti: Real Progress, Real Fragility*. Special Report, nov. 2007.
- INTERNATIONAL Atomic Energy Agency. *Strengthened Safeguards System: Status of Additional Protocols*. Viena, 2009. Disponível em: <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/sg_protocol.html>; acesso em 3-1-2009.
- INTERNATIONAL Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*. Report of the ICISS, 2001.
- INTERNATIONAL Criminal Tribunal for the former Yugoslavia. *Transcripts*. Disponível em: <<http://www.un.org/icty/transe54/transe54.htm>>; acesso em 3-2-2009.

- INTERNATIONAL Crisis Group. *Reforming Haiti's Security Sector*. Latin American Caribbean Report # 28, 2008.
- INTERNATIONAL Institute for Strategic Studies (IISS). Caribbean and Latin América — Defence and economics. In: *Military Balance*, Londres: Routledge, 2008.
- . *The Military Balance*, 2008, pp. 56-7.
- JACKSON, R. *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1993.
- JAMES MARTIN CENTER FOR NONPROLIFERATION STUDIES. *Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes*. Monterrey Institute of International Studies, Monterrey, 2000.
- JERVIS, Robert. Security Regimes. *International Organization*, vol. 36, n.º 2, International Regimes, 1982.
- . Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly*, vol. 118, n.º 3, 2003.
- JOHNSON, Rebecca. Back from the Brink? The 2007 NPT PrepCom Report. *Disarmament Diplomacy*, n.º 85, 2007.
- . CTBT Entry into Force, Conference Agrees on Practical Measures and Calls for Hold-outs to Sign and Ratify. *Disarmament Diplomacy*, n.º 85, 2007. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd85/85news01.htm>>; acesso em 5-9-2009.
- . Is the NPT being Overtaken by Events? *Disarmament Diplomacy*, n.º 87, 2008.
- . Looking Towards 2010: What does the Nonproliferation *Disarmament Diplomacy*, n.º 84, 2007.
- . Politics and Protection: Why the 2005 NPT Review Conference Failed. *Disarmament Diplomacy*, n.º 80, 2005.
- . The 2000 NTP Review Conference: A Delicate, Hard-Won Compromise. *NTP Report*, n.º 46, *Disarmament Diplomacy*, 2000. Disponível em: <<http://www.acronym.org.uk/dd/dd46/46npt.htm>>; acesso em 5-9-2009.
- JUSTENSEN, M. & VERNER, M. *Factors Impacting Youth Development in Haiti*. World Bank Policy Research Working Paper # 4110, 2007. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=956490>; acesso em 17-7-2008.
- KELLY, Robert E. Security Theory in the "New Regionalism". *International Studies Review*, 9, pp. 197-229, 2007.
- KENNEDY, P. *The Parliament of Man: The past, present, and future of United Nations*. Nova York: Random House, 2006.
- . *Preparando para o século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.
- KEOHANE, Robert. Achieving cooperation under Anarchy. *World Politics*, vol. 38, n.º 1, 1985.

- KEOHANE, Robert. *After Hegemony*. Princeton University Press, 1984.
- . The demand for International Regimes. *International Organization*, vol. 36, n.º 2, International Regimes, 1982.
- KING, Gary; KEOHANE, Robert O. & VERBA, Sidney. *Designing Social inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 1994.
- KISSINGER, Henry. Preemption and the end of Westphalia. *New Perspective Quarterly*, vol. 19, n.º 4, outono de 2002.
- KLARE, Michael T. An Anachronistic Policy. *Harvard International Review*, Summer, 2000.
- KRASNER, S. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1999.
- . Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables. *International Organization*, vol. 36, n.º 2, International Regimes, 1982.
- . Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, vol. 36, n.º 2, International Regimes, 1982.
- . *Shared Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States*. *International Security*, vol. 29, n.º 2, 2004, pp. 85-120.
- KRAUTHAMMER, Charles. This is not crime. This is war. *Washington Post*, 12-11-2001.
- LACHOWSKI, Z. Confidence and Security Building Measures in the New Europe. *SIPRI Research Report*, n.º 18, Oxford University Press, 2004, p. 187.
- LAND MINE MONITOR. Disponível em: <<http://www.icbl.org/lm/>>; acesso em 10-1-2009.
- LAWRENCE, T. E. *Seven Pillars of Wisdom: A Triumph*. Nova York: Anchor Books / Doubleday, 1991.
- LEBOVIC, James H. *Deterring International Terrorism and Rogue States: US National Security Policy After 9/11*. Nova York: Routledge, 2007.
- LEWIS, H. & THOMAS, Julian. *Military implications of United Nations peacekeeping operations*. Washington: National Defense University, 1992.
- LINDSAY-POLAND. *US military bases in Latin American and Caribbean*. 2007. Disponível em: <http://www.forcolombia.org/sites/www.forcolombia.org/files/Bases_in_Latin_America.pdf>; acesso em 15-9-2007.
- LOBE, Jim. After the Conquest of Iraq: Road Map or Road to Damascus? *Foreign Policy In Focus*, 14-4-2003.
- LOVEMAN, Brian. *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*. Washington-DC: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

- LUND, M, UVIN, P & COHEN, S. What Really Works in Preventing and Rebuilding Failed States. *Occasional Paper Series, WWCIS*, vol. 1, 2006.
- MAIESE, M. Confidence-Building Measures. In: BURGESS, G. & BURGESS, H. (eds.). *Beyond Intractability*. Conflict Research Consortium, University of Colorado, Boulder: setembro de 2003. Disponível em: <http://www.beyondintractability.org/essay/confidence_building_measures/>.
- MALAMUD, Carlos. *Potenciales focos de conflicto bélico en America Del Sur* (introducción). ARI n.º 27, 2008. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/>>; acesso em 15-7-2008.
- MANN, M. *The Sources of Social Power: A History of Social Power from the Beginning to A.D. 1760*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1986, vol. I.
- MARES, D. "Confidence-and Security-Building Measures: Relevance and Efficiency." In: MACE, G.; THÉRIEN, J. & HASLAM, P. (eds.). *Governing the Americas*. Boulder: Lynne Rienner, 2007.
- . *Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. Nova York: Columbia University Press, 2001.
- MARZO, Marco Antonio S. & ALMEIDA, Silvio Gonçalves de. *A Evolução do controle de Armas nucleares: desarmamento e não-proliferação*. Rio de Janeiro: Ed. Ciência Moderna, 2006.
- MAZZOULI, Valerio de O. *Coletânea de Direito Internacional e Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MEAD, Walter Russell. Sticky Power. *Foreign Policy*, Mar.-Abr., 2004.
- MEARSHEIMER, John J. Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism. *Open Democracy*, 2005. Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/democracy-americanpower/morgenthau_2522.jsp>; acesso em 10-11-2008.
- . *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: W. W. Norton, 2001.
- MESSARI, Nizar. "Existe um novo cenário de segurança?". In: GOMEZ, Jose Maria (comp.). *América Latina y el (des)orden global neoliberal*. Rio de Janeiro: Clacso, 2004.
- MIALL, H. et al. *Contemporary Conflict Resolution*. Oxford: Polity Press, 2005.
- MILLER, David & FOSS, Christopher. *Modern Land Combat*. Londres: Salamander, 1987.
- . *Modern Naval Combat*. Nova York: Crescent Books, 1986.
- MILSOM, John F. *Armoured Fighting Vehicles*. Londres: Hamlyn, 1972.
- MÜLLER, Harald. *The 2005 NPT Review Conference: Reasons and Consequences of Failure and Options for Repair*. Weapons of

- Mass Destruction Commission, 2005. Disponível em: <www.wmdcommission.org>; acesso em 5-9-2009.
- NICHOLS, Thomas M. Anarchy and Order in The New Age of Prevention. *World Policy Journal*, Fall, 2005.
- NYE, Joseph S. *The Decline of America's Soft Power*, *Foreign Affairs*, 2003.
- Transformational Leadership and U.S. Grand Strategy. *Foreign Affairs*, Jul.-Aug., 2006.
- *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.
- OLIVEIRA, Amancio Jorge & ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 43, n.º 2, 2006, pp. 108-29.
- OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa: um enfoque hemisférico. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da & SILVA, R. Doring Pinho da [orgs.]. *O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e Segurança*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.
- ONU. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2004.
- *An Agenda for Democratization*. Nova York, 1996.
- *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping - Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. Nova York, 1992.
- *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2005.
- *UN Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)*. 2008. UN, Nova York. Disponível em: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>; acesso em 5-9-2009.
- UNDP. *Human Development Report*. Nova York: Oxford University Press, 1994.
- OPENHEIM, L. & LAUTERPACHT, H (eds.). *International Law: A Treatise*, vol. 1, Peace, 8th ed. Nova York: David McKay, 1955.
- PARADISO, Jose [et alli]. Política Externa na América do Sul. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, *Cadernos*, n.º 7, 2000.
- PARIS, R. *At war's end: Building Peace after Civil Conflict*. Nova York: Cambridge Univ. Press, 2004.
- Broadening the Study of Peace Operations. *International Studies Review*, vol. 2, n.º 3, 2000.
- Peacebuilding and the limits of liberal internationalism. *International Security*, vol. 22, n.º 2, 1997.
- PAYNE JR., Samuel. *The Conduct of War: An Introduction to Modern Warfare*. Nova York: Basil Blackwell, 1989.

- PEI, M., & KASPER, S. *Lessons from the past: the American on Nation-Building*. Policy Brief Carnegie Endowment, 2003.
- PEI, M., AMIN, S. & GARZ, S. "Building Nations: The American Experience". In: Fukuyama, F. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 2007.
- PELLICER, O. *Regional Mechanisms and International Security in Latin America*. Tóquio: The United Nations University, 1998.
- PEÑA, Felix. As qualidades de um Mercosul Possível. *Política Externa*, vol. 15, n.º 3, 2007.
- PERKOVICH, George. Nuclear Proliferation. *Foreign Policy*, vol. 112, Academic Research Library database, 1998.
- PERKOVICH, George & MATHEWS, Jessica et al. *Universa Compli-ance. A Strategy for Nuclear Security*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.
- PERL, R. *International drug trade and US foreign policy*. Report for Congress, Nov. 2006. Disponível em: <<http://143.93.76.2/pdf/other/RL33582.pdf>>; acesso em 15-11-2007.
- PERLE, Richard. The US must strike at Saddam Hussein. *New York Times*, 28-12-2001.
- PERMANENT Council of the Organization of American States. *Committee on Hemispheric Security*. OEA/Ser.G CP/CSH-528/02 rev. 4 corr. 1.º-1-2003.
- *Defence Policy and Doctrine Papers*. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/english/docwhitepapers.asp>>; acesso em 12-7-2008.
- *Inventory on Confidence and Security Measures*, OAS CP/CSH-275/00, 2000. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/docs/cp06820e.pdf>>.
- *List of confidence- and security-building measures*. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/english/csbmlist.asp>>; acesso em 1.º-11-2008.
- PHILPOTT, D. *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 2001.
- PIERRE-ETIENNE, S. *L'énigme haïtienne: Echec de l'Etat Moderne en Haïti*. Montréal, Mémoire d'Encrier, Presses de l'Université de Montréal, 2007.
- PODHORETZ, Norman. Is the Bush Doctrine Dead? *Commentary Magazine*, Sept., 2006.
- World War IV: How it started, what it means, and why we have to win. *Commentary*. Nova York, Sept., 2004.
- POSEN, Barry R. *The sources of military doctrine: France, Britain and Germany between the World Wars*. Londres: Cornell University Press, 1984.

- PREVENTIVE WAR. In: *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington, 2005. Disponível em <<http://www.dtic.mil/docs/etel/doddict/data/p/04195.html>>; acesso em 3-9-2009.
- PROCIDA, Frank. *Assessing Motives in Tehran*. CFR, 23-2-2009.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício & DINIZ, Eugenio. Caminhos de Marte: Sobre a guerra, na paz, e a defesa do Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, vol. 43, 1995.
- . *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Ed. da UnB, 1998.
- PUGH, Michael. Peacekeeping and Critical theory. *International Peacekeeping*, vol. 11, n.º 1, 2004, pp. 39-58.
- PUREZA, J. M.; DUFFIELD, M.; MATTHEWS, R.; WOODWARD, S. & SOGGE, D. *Peacebuilding and Failed States: some Theoretical Notes*. Oficina do CES, # 256, 2006.
- RAMÍREZ, Socorro. Colombia y sus vecinos. *Nueva Sociedad*, Caracas, vol. 192, jul.-ago., 2004.
- RAPPORT, Aaron. Unexpected Affinities? Neoconservatism's Place in IR Theory. *Security Studies*, vol. 17, n.º 2, April 2008.
- RAUF, Tariq. Nuclear-Weapon-Free Zones: Questions and Answers. In: JAMES Martin Center for Nonproliferation Studies. *International Organizations and Nonproliferation Program*. Monterey: Monterey Institute of International Studies, 1997.
- REACHING CRITICAL WILL. Disponível em: <www.reachingcriticalwill.org>; acesso em 5-9-2009.
- RECORD, Jeffrey. The Bush Doctrine and war with Iraq. *Parameters*, vol. 23, n.º 1, primavera de 2001.
- RENO, W. *Warlord Politics and African States*. Londres: Lynne Rienner Pubs, 1998.
- RICE, Condoleezza. Anticipatory defense in the war on terror. *New Perspective Quarterly*, vol. 19, n.º 4, outono de 2002.
- RITTMER, Volker & ZANGL, Bernhard. *International Organization: polity, politics and policies*. Pallgrave Mcmillan, 2006.
- ROJAS, Francisco A. El riesgo de La superposición entre las políticas de defensa y seguridad. *Nueva Sociedad*, n.º 213, jan.-fev., 2008.
- ROSENAU, J. & CZEMPIEL, O.-E. (eds.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992.
- RUGGIE, J. G. *Constructing the World Polity: Essays in International Institutionalization*. Londres: Routledge, 1998.
- RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, vol. 36, n.º 2, 1982, pp. 379-415.

- RUMSFELD, Donald. Transforming the Military. *Foreign Affairs*, May-June, 2002.
- RUSSETT, B. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1993.
- RYN, Claes G. The ideology of American Empire. *Orbis*, vol. 47, n.º 3, verão de 2003.
- SAFIRE, William. Spinning Into Control. *The New York Times*, 12-1-2004.
- SAUNDERS, Elizabeth N. Setting Boundaries: Can International Society Exclude "Rogue States"? *International Studies Review*, vol. 8, 2006, pp. 23-53.
- SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-Americanas e o novo caminho da integração na América do Sul. *Cadernos Adenauer VIII*, n.º 1, 2007, pp. 105-26.
- SCHWELLER, Randall. *Unanswered Threats: political constraints on the Balance of Power*. Princeton-NJ: Princeton University Press, 2006.
- SCO. *The Regional Anti-Terrorist Regional Structure of the Shanghai Cooperative Organization: history and development*. 2006. Disponível em: <<http://www.ecrats.com/en/history/>>; acesso em 14-7-2008.
- SEBEN, Fernando Dall'Onder. *Separatismo e hipótese de guerra local na Bolívia: possíveis implicações para o Brasil*. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Monografia de Conclusão do Curso de Relações Internacionais, 2007.
- SENNES, Ricardo; ONUKI, Janina & OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. 18 (3-4), 2004, pp. 3-26.
- SHUJA, Sharif M. India and nuclear weapons. *American Asian Review*, vol. 19, n.º 3, Academic Research Library database, 2001.
- SIDEL, Victor W. & Barry S. Levy. Proliferation of Nuclear Weapons: Opportunities for Control and Abolition. *American Journal of Public Health*, vol. 97, n.º 9, Academic Research Library database, 2007.
- SMITH, Roger K. *Explaining the non-proliferation regime: anomalies for contemporary international relations theory*. *International Organization*, vol. 41, n.º 2, 1987.
- SPRUYT, H. *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1994.
- STARR, S. F. Sovereignty, Legitimacy in Afghan Nation-Building. In: Fukuyama, F. *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press, 2007.
- STEIN, Arthur A. Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World. *International Organization*, vol. 36, n.º 2, International Regimes, 1982.

- STOCKHOLM International Peace Reserch Institute, *SIPRI 2007 Yearbook Armaments, Disarmament and International Security*, Estocolmo, 2007. Disponível em: <www.sipri.org>.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 4.ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- TAKEYH, R. & GVOSDEV, N. Do Terrorists Networks Need a Home? *The Washington Quarterly*, vol. 25, n.º 3, 2002, pp. 97-108.
- TALBOTT, S. *The Great Experiment: The Story of Ancient Empires, Modern States, and the Quest for a Global Nation*. Nova York: Simon & Schuster, 2008.
- TAUNAY FILHO, Jorge d'Escragnolle. "Comunidade Sul Americana de Nações — Casa". In: América do Sul: *Anais da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*. Brasília: Funag, 2008, pp. 11-32.
- TRANSNATIONAL INSTITUTE. *Forward Operation Locations in Latin America: Transcending drug control*". Amsterdam: Transnational Institute, 2007, pp. 1-28. Disponível em: <<http://www.tni.org/reports/drugs/debate8.pdf>>, acessado em 23-10-2007.
- TSCHIRGI, N. Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges. In.: *WSP International/ IPA Peacebuilding Forum Conference*. Nova York, 2004.
- ULTIMAS NOTÍCIAS. Caracas, 19-11-2002.
- UNITED NATIONS Office at Geneva. *Conference on Disarmament*, 1979. Disponível em: <[http://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/2D415EE45C5FAE07C12571800055232B?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/2D415EE45C5FAE07C12571800055232B?OpenDocument)>. Acesso em 1.º-3-2009.
- URIGÜEN, H. M. *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2005.
- VIGEVANI, Tullo [et alii]. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e a percepção das elites. *I Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (Abri)*, Brasília, 2007.
- VILAS, C. M. Is there any room for Latin América in US foreign policy. *Journal of Developing Societies*, vol. 21 n.ºs 3-4, 2005.
- VILLA, Rafael Duarte. Dos etapas en la política exterior venezolana frente a los Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. *Cadernos del Cendes*, Caracas, ano 2, terceira época, n.º 55, 2004, pp. 21-46.
- VILLA, Rafael Duarte. Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, 2006, pp. 63-89.
- VILLA, Rafael Duarte. *Quatro teses sobre a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul*. Tese preparada para o concurso

- público de títulos e provas visando à obtenção do título de livre-docente no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007.
- VILLA, Rafael Duarte & OSTOS, María del Pilar. As relações entre Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n.º 2, 2005, pp. 86-110.
- VIZENTINI, Paulo. "Brasil: a dialética segurança/integração sul-americana". In: KORNEGAY, Francis & DADA, Jabulani [orgs.]. *A África do Sul e o IBAS: desafios da segurança humana*. Porto Alegre: Ed. UFRGS/FUNAG, 2007, pp. 65-81.
- . "O Brasil, o Mercosul e a Integração da América do Sul". In: WIESEBRON, Marianne & GRIFFITHS, Richard T. [orgs.]. *Processos de Integração Regional e Cooperação Intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008, pp. 93-108.
- WALKER, W. Nuclear Order and Disorder. *International Affairs*, vol. 76, n.º 4, 2000, pp. 703-24.
- WALSH, Jim. *Learning from Past Success: The NPT and the Future of Non-proliferation*. Weapons of Mass Destruction Commission. Estocolmo, 2005.
- WALT, S. *Taming American power: The global response to US power*. Nova York: W. W. Norton, 2005.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages, 1979.
- WHITE HOUSE. *Address to a Joint Session of Congress and American People*. Washington, 20/11/2001. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>>; acesso em 12-10-2008.
- . *President Bush delivers graduation speech at West Point*. West Point, 1.º-6-2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>>; acesso em 12-10-2008.
- . *President Delivers State of the Union Address*. Washington, 29-1-2002. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>; acesso em 12-10-2008.
- WRIGHT, Q. *A Study of War*. Chicago: Chicago Univ. Press, 1942.
- YOUNG, Oran R. International Regimes: Problems of Concept Formation. *World Politics*, vol. 32, n.º 3, 1980.
- ZACHER, M. "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance". In: ROSENAU, J. & CZEMPIEL, E.-O. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992, pp. 58-101.

