



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA  
INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**GUSTAVO DE SOUZA ABREU**

**PERSPECTIVA DA SEGURANÇA COMUM PARA A AMÉRICA DO SUL  
A PARTIR DA BASE POLÍTICO-JURÍDICA DO MERCOSUL**

**BRASÍLIA**

**2013**

**GUSTAVO DE SOUZA ABREU**

**PERSPECTIVA DA SEGURANÇA COMUM PARA A AMÉRICA DO SUL  
A PARTIR DA BASE POLÍTICO-JURÍDICA DO MERCOSUL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília. Área de Concentração: Direito das Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz

Coorientador: Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros

**BRASÍLIA**

**2013**

**GUSTAVO DE SOUZA ABREU**

**PERSPECTIVA DA SEGURANÇA COMUM PARA A AMÉRICA DO SUL  
A PARTIR DA BASE POLÍTICO-JURÍDICA DO MERCOSUL**

Dissertação aprovada – como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília, na Área de Concentração “Direito das Relações Internacionais” – pela Banca Examinadora formada pelos professores-doutores abaixo nominados.

---

**Dr. Daniel Amin Ferraz**

Professor Orientador e Examinador  
Centro Universitário de Brasília

---

**Dra. Maria Edelvaci Pinto Marinho**

Professora Examinadora  
Centro Universitário de Brasília

---

**Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha**

Professor Examinador (Convidado)  
Universidade de Brasília

Brasília, 7 de maio de 2013.

***Dedicatória***

*Dedico esta Dissertação ao filósofo, sociólogo e advogado, meu querido Pai, João Evangelista de Souza (in memoriam), fonte de constante inspiração para o meu aperfeiçoamento moral e intelectual.*

### **Agradecimentos**

*Ao Prof. Dr. Daniel Amin Ferraz, orientador perspicaz, por ter me propiciado uma inflexão no modo de pensar a segurança coletiva na América do Sul, sob uma perspectiva integradora do Direito, mercê de sua reconhecida experiência acadêmica na Europa.*

*Ao Prof. Dr. Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, coorientador, pela desenvoltura com que transitou pelos campos das RI e do DI, instigando rico debate acadêmico, de fundamental importância para a linha de pesquisa trabalhada – Sistemas Regionais de Integração.*

*Aos professores e colegas do Mestrado do Uniceub, notadamente os que compartilharam a inesquecível jornada acadêmica nas Universidades espanholas de Salamanca e Valencia, em novembro de 2012, pelo compartilhamento de genuíno conhecimento e de franca amizade.*

*À minha querida esposa, **Micheliny Jafar de Souza Abreu**, pelo incondicional apoio durante o período de elaboração deste trabalho científico.*

## RESUMO

A maioria dos estudos existentes sobre a segurança coletiva das Américas remete à concepção da segurança hemisférica, sendo mínimos os que se referem especificamente ao âmbito da América do Sul, particularmente sob a perspectiva do Direito. Este trabalho destaca a necessidade de se buscar a conformação de um arranjo de segurança regional para orientar ações concertadas dos Estados sul-americanos em matéria de segurança, sob a égide de uma organização internacional regional, tendo em vista a existência de ameaças e vulnerabilidades comuns existentes no espaço geopolítico compartilhado. A primeira parte aborda os pressupostos teóricos da segurança comum, destacando o corte geopolítico América do Sul como o âmbito mais adequado para a conformação de um arranjo de segurança regional, em detrimento da segurança hemisférica para toda a América sob os auspícios da OEA. A segunda parte analisa, a partir de um modelo analítico, se tal concepção de segurança comum é viável para a região. Mesmo revelando indicadores favoráveis, a análise conclui que a UNASUL, como organização internacional integradora da região, não está apta para gerir tal desafio, identificando-se, assim, um problema. A terceira e última parte apresenta a hipótese de o MERCOSUL vir a constituir uma solução circunstancial ao problema delimitado e demonstra que esta organização internacional atende, em melhores condições que a UNASUL, às condicionantes para a construção de um arranjo de segurança regional, sendo destacados alguns indicadores dessa aptidão, tais como a sua maturidade institucional, a disposição política dos Estados Partes para tal empreendimento e a perspectiva jurídica a partir dos ordenamentos jurídicos internos. O trabalho conclui pela viabilidade jurídico-institucional do MERCOSUL como instituição madura o suficiente para articular a segurança comum no âmbito do Cone Sul; e ainda, o mais importante, que poderá estender a cultura institucional acumulada ao longo de mais de duas décadas a todo o subcontinente, não importando se sob a égide do MERCOSUL ampliado ou de uma UNASUL amadurecida.

Palavras-chave: estudos de segurança internacional – segurança regional – Direito de Integração – UNASUL – MERCOSUL.

## ABSTRACT

Most of collective security studies concerning Americas are normally under the concept of hemispheric security studies. Minimal are those about South America, especially from the perspective of Law. The present Masters' dissertation highlights the need for a regional security arrangement in order to direct concerted procedures among South America States, under the aegis of an international organization, considering the fact that they share common threats, vulnerabilities and challenges. The first part of the dissertation deals with the theoretical assumptions of common security, focuses on the South America's geopolitical perimeter as the most appropriate scope for a regional security arrangement rather than hemispheric security under the aegis of the OAS. The second one proposes a theoretical model that provides an analysis about the feasibility of such common security conception for the region and concludes that UNASUL is not ready to deal with such challenge, bringing up a problem. The third part presents the hypothesis that MERCOSUL could be a temporary solution to the problem, given that this international organization is better able than UNASUL to meet the minimum requirements for creating a regional security arrangement. The main indicators for such assertion are the institutional maturity of the bloc and the political will of the Member State and a favorable outlook of their national legal systems. The study concludes that the hypothesis is feasible from an institutional and legal point of view. MERCOSUL is mature enough to articulate the common security in Southern Cone scope and, most importantly, the bloc could expand its institutional culture accumulated over more than two decades of experience over the whole subcontinent, no matter if under an expanded MERCOSUL or even under a more mature UNASUL.

Keywords: security studies – regional security – Integration Law – UNASUL – MERCOSUL.

**LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b>	MATRIZ ANALÍTICA DE CONFORMAÇÃO DE ASR	58
<b>Figura 2</b>	PERSPECTIVAS DE ASR POR CORTES GEOPOLÍTICOS	81
<b>Figura 3</b>	ÁREAS DE TENSÃO NA AMÉRICA DO SUL	87
<b>Figura 4</b>	DADOS SOCIOECONÔMICOS DO MERCOSUL	109
<b>Figura 5</b>	ASR: COMPARATIVO UNASUL X MERCOSUL	111/112

## LISTA DE SIGLAS

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica  
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
ASR – Arranjo de Segurança Regional  
CAN – Comunidade Andina de Nações  
CDS – Conselho de Defesa Sul-americano  
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
CEE – Comunidade Econômica Europeia  
CMC – Conselho do Mercado Comum  
COPRI – Copenhagen Peace Research Institute  
CSNU – Conselho de Segurança da ONU  
CSR - Complexo de Segurança Regional  
EES - Estratégia Europeia de Segurança  
END – Estratégia Nacional de Defesa  
EURATOM – Comunidade Europeia da Energia Atômica  
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
GMC – Grupo Mercado Comum  
LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OI – Organização Internacional  
OTAN/NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
PDN – Política de Defesa Nacional  
PESC – Política Externa e de Segurança Comum  
PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa  
PM – Parlamento do Mercosul  
POP – Protocolo de Ouro Preto  
TA – Tratado de Assunção  
TEC – Tarifa Externa Comum  
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca  
TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear  
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia'  
TUE – Tratado da União Europeia  
UE – União Europeia  
UNASUL – União das Nações Sul-americanas  
UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

*Security is, after all, the most basic of basic human needs. If someone kills you, you immediately have no further needs. In fear of death, most human being is ready to sacrifice wealth, to abandon social status or political position, and to accept injustice and the loss of freedom. [...] Their preoccupation is with survival. Their demand curves shift dramatically. Other values pale into insignificance beside the need of security.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> STRANGE Susan. *States and Markets. Second Edition*. New York: Continuum, 1994 (p. 45). A autora britânica (1923-1998) foi uma das mais importantes mentoras da disciplina Economia Política Internacional, sempre enfatizando a necessidade de se estudar a economia conjuntamente com a política internacional. Além de *States and Markets* (1988, primeira edição), destacam-se as notáveis obras *Casino Capitalism* (1986), *The Retreat of the State* (1996) e *Mad Money* (1998).

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>PARTE I – TEORIA E PERSPECTIVAS DA SEGURANÇA INTERNACIONAL</b> .....	19
<b>CAPÍTULO 1 – TEORIA: SEGURANÇA E REGIONALISMO</b> .....	20
1.1 A DIMENSÃO DA SEGURANÇA E A RELAÇÃO COM O REGIONALISMO.....	20
1.2 SEGURANÇA REGIONAL COLETIVA.....	32
<b>CAPÍTULO 2 – ARRANJOS DE SEGURANÇA REGIONAIS: FUNDAMENTOS</b> .....	39
2.1 UMA SOLUÇÃO RACIONAL PARA OS PROBLEMAS DA SEGURANÇA COMUM....	39
2.2 O PADRÃO REGIONAL DE SEGURANÇA COMO PRESSUPOSTO .....	44
2.3 O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL REGIONAL .....	48
2.4 CONCLUSÃO PARCIAL .....	56
<b>CAPÍTULO 3 – DIAGNÓSTICO DA REGIÃO: O EXEMPLO DA UNIÃO EUROPEIA</b> .....	57
3.1 MATRIZ ANALÍTICA DE CONFORMAÇÃO DE ASR (PROPOSTA).....	57
3.2 A UNIÃO EUROPEIA COMO OBJETO DE VERIFICAÇÃO .....	59
3.3 CONCLUSÃO PARCIAL .....	70
<b>PARTE II – UNASUL: PERSPECTIVA DA SEGURANÇA SUL-AMERICANA</b> .....	71
<b>CAPÍTULO 4 – POSSÍVEIS ÂMBITOS DA SEGURANÇA COMUM</b> .....	72
4.1 O POUCO PROVÁVEL CORTE AMÉRICA LATINA.....	72
4.2 O CORTE AMÉRICAS E A SEGURANÇA HEMISFÉRICA .....	74
4.3 O CORTE AMÉRICA DO SUL .....	79
4.4 CONCLUSÃO PARCIAL .....	80
<b>CAPÍTULO 5 – UM ARRANJO DE SEGURANÇA SOB A ÉGIDE DA UNASUL</b> .....	82
5.1 GENERALIDADES SOBRE A OI “UNASUL” .....	82
5.2 APTIDÃO DA REGIÃO “AMÉRICA DO SUL” PARA CONFORMAR UM ASR .....	83
5.3 CONCLUSÃO PARCIAL .....	98
<b>PARTE III – MERCOSUL: BASE PARA UM ASR SUL-AMERICANO</b> .....	100
6.1 GENERALIDADES SOBRE A OI “MERCOSUL” .....	101
6.2 APTIDÃO DA REGIÃO “CONE SUL” PARA CONFORMAR UM ASR .....	102
6.3 CONCLUSÃO PARCIAL .....	110

<b>CAPÍTULO 7 – A VONTADE POLÍTICA DOS ESTADOS PARTES .....</b>	<b>113</b>
7.1 ANTECEDENTES DO MERCOSUL: A RELAÇÃO BRASIL-ARGENTINA.....	113
7.2 MERCOSUL POLÍTICO: A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA MERCOSULINA.....	117
7.3 O INTERESSE POLÍTICO-ESTRATÉGICO DO BRASIL .....	120
7.4 MARCOS JURÍDICOS COMO EXPRESSÃO DA VONTADE POLÍTICA .....	122
7.5 CONCLUSÃO PARCIAL .....	129
<b>CAPÍTULO 8 – VIABILIDADE JURÍDICA PARA A SEGURANÇA COMUM .....</b>	<b>131</b>
8.1 O DIREITO NO MERCOSUL.....	131
8.2 COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS DO MERCOSUL QUANTO À SEGURANÇA .....	137
8.3 AS INICIATIVAS EM CURSO .....	142
8.4 OS APERFEIÇOAMENTOS INSTITUCIONAIS NECESSÁRIOS .....	143
8.5 CONCLUSÃO PARCIAL.....	145
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>147</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>153</b>

## INTRODUÇÃO

São variados os estudos e postulações teóricas acerca da segurança coletiva da América desde o término do processo de independência da maioria dos seus Estados no século XIX. Na maior parte dessas concepções o continente é pensado como um conjunto geoestratégico único e guiado pela liderança dos Estados Unidos; outras opções nunca foram consideradas seriamente. Entretanto, a partir do término da Guerra Fria e sob o impulso do fenômeno do regionalismo, acompanhando uma tendência mundial, algumas iniciativas sub-regionais e autônomas se apresentam como solução a grandes problemas no campo da segurança que afligem os Estados e as sociedades.

Os estudos sobre segurança coletiva – que não se confundem necessariamente com a noção de alianças interestatais centradas em aparatos militares – são bastante escassos quando se referem à América do Sul. O pensamento dominante opta pelo conceito de segurança hemisférica, sob o argumento maior de que seria muito difícil o descolamento da influência dos EUA, que prefere manter a questão sob a órbita da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Assim vista a questão, esta Dissertação concentra seu esforço nos enfoques que percebem a América do Sul como uma região que, por um lado, necessita constituir-se em *arranjo de segurança* autônomo; mas por outro, depara-se com questões estruturais e institucionais para fazê-lo. Para tal propósito, incursiona por teorias no campo da disciplina *Relações Internacionais*, com vistas a confirmar a pertinência de se pensar em segurança regional comum no contexto internacional contemporâneo, procurando investigar se os indicativos que estimulam a cooperação superam ressentimentos e desconfianças que guardam potencial de conflitos no espaço sul-americano.

Há também uma leitura fundamental no campo do *Direito* – o direito internacional e o de integração em especial – com vistas a verificar se as organizações internacionais envolvidas nos processos de integração encontram respaldo jurídico para abrigar tal empreendimento, tendo em vista, principalmente, implicar sensíveis questões como a soberania e a supranacionalidade, além de abrir perspectivas para o aperfeiçoamento institucional no caminho da cooperação.

Recorde-se que a sequência de fatos históricos que marcaram o fim da Guerra Fria – queda do muro de Berlim (1989), reunificação das Alemanhas (1990) e dissolução da URSS (1991) – foi emblemática ao assinalar o fim das tensões determinadas pelo ambiente mundial bipolar. O mundo acordou com o sentimento de que a paz perpétua kantiana talvez estivesse por vir com o afastamento do risco de uma guerra nuclear generalizada, ensejando um mundo mais pacífico. Contudo, para decepção dos idealistas, emergiram questões preocupantes no campo da segurança internacional.

Como ilustra a ampla literatura desse período e que se estende até aos dias atuais, conflitos locais se intensificaram e surgiram – ou emergiram – novas ameaças na cena internacional. Com os atentados terroristas a Washington e a Nova York, aquele mundo de paz e segurança prognosticado não se confirmou. Definitivamente, não se chegou ao fim da História e, talvez, o contorno delineado estivesse mais inclinado para um choque das civilizações.<sup>2</sup>

Com o fim da Guerra Fria, enquanto a globalização alcançava partes rênconditas do planeta, uma tendência emergiu no sistema internacional, em aparente paradoxo diante desse fenômeno. Enquanto se desenhava um mundo como uma aldeia global, outra face dos novos tempos se apresentava: o regionalismo, que refletia o sentido de integração de Estados no âmbito de seus laços de proximidade geográfica, indicando a tendência para a construção de blocos regionais. As teses do regionalismo contemplam, entre outros aspectos, a dimensão da segurança regional coletiva dos Estados.

Após mais de vinte anos do fim da Guerra Fria, não obstante os progressos da humanidade rumo à estabilidade, a dicotomia “cooperação e conflito” persiste como a questão central das relações internacionais no século XXI. O fim da bipolaridade – ou despolarização – determinou mudanças significativas no sistema internacional em grande medida, não apenas por conta do regionalismo – que deslocou o eixo de preocupações dos Estados, principalmente em relação à segurança, do global para o regional – como também do fenômeno do transnacionalismo, tanto o saudável quanto o perverso, favorecido pela onda globalizante.

A mudança do eixo de preocupações para o âmbito regional implicou a redefinição do conceito de segurança, ampliando o escopo para a abrangente

---

<sup>2</sup> Alusão a duas obras emblemáticas que marcaram o período ao apresentarem visões opostas sobre o final da Guerra Fria: *The Clash of Civilizations* (HUNGTINGTON, Samuel, 1997) e *The End of History and the Last Man* (FUKUYAMA, Francis, 1992).

perspectiva da segurança humana, não apenas restrita ao âmbito político-militar, até mesmo porque as “novas ameaças” não necessariamente demandam soluções de natureza militar.

A feição negativa do transnacionalismo fez surgir, ou emergir, as chamadas “novas ameaças”, que tanto preocupam os governos e as sociedades, principalmente as que se manifestam nas modalidades de narcotráfico, terrorismo e crime organizado.

Assim, tanto pelos efeitos perversos do transnacionalismo quanto pela mudança do eixo de centralidade diante da tendência ao regionalismo, as novas ameaças passaram a integrar as agendas de segurança dos Estados, somando-se às ameaças tradicionais, agora um tanto enfraquecidas. O âmbito espacial das preocupações passou a se voltar para os entornos regionais, descolando-se do ambiente global, como ocorria no período da Guerra Fria, quando os temas – *defense issues* – que deveriam constar nas agendas eram decididos pelos EUA e pela então URSS, as grandes potências polarizadoras da segurança internacional naquele período histórico.

Nesse contexto pós Guerra Fria, os Estados e as sociedades se acham imersos em incertezas diante da natureza das ameaças que os assolam, contrariando a tese do fim da História e remetendo a dimensão da segurança ao plano das preocupações mais elevadas, mesmo com a constatação de que as ameaças tradicionais, especialmente a nuclear, estão um pouco diminuídas quanto ao risco de manifestarem.

*Segurança pode ser entendida como a busca da liberdade diante de ameaças e também como a habilidade dos Estados e sociedades de manterem suas identidades independentes e suas integridades funcionais contra as forças de mudança, as quais são percebidas como hostis. A linha basilar da segurança é a sobrevivência, porém, é razoável incluir um substancial leque de preocupações sobre as condições que asseguram a existência. Onde essa gama de preocupações deixa de ter o rótulo “segurança” (que identifica ameaças suficientemente significativas para garantir ações de emergência e de medidas excepcionais que incluem o uso da força) e se torna parte das incertezas cotidianas da vida é uma das dificuldades do conceito.<sup>3</sup>*

<sup>3</sup> BUZAN, Barry. *New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century*. In: *International Affairs*, 67.3. Columbia University, School of International and Public Affairs – New York, 1991. Tradução livre do autor da Dissertação a partir do seguinte *texto original*: *Security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile. The bottom line of security is survival, but it also reasonably includes a substantial range of concerns about the conditions of existence. Quite where this range of concerns ceases to merit the urgency of the*

A América do Sul e o Brasil em particular estão imersos nesse contexto. Os Estados percebem ameaças transnacionais que não se limitam ao seu território, ameaças essas que são comuns ao espaço geográfico, e se vê diante de um sério problema que é a dificuldade de combatê-las apenas com os recursos próprios. Isso devido ao ambiente transfronteiriço e fluido em que elas se manifestam e se reproduzem. Os mecanismos de controle estatais, incluindo o uso legítimo da violência, estão limitados aos territórios, implicando enormes dificuldades para o enfrentamento da questão.

As principais preocupações no campo da segurança dos Estados sul-americanos são facilmente deduzidas das políticas externas e das políticas de defesa, que podem ser resumidas em quatro grupos, sem a ideia de hierarquização: (i) preservação da integridade territorial diante de ameaças externas ao bloco; (ii) esforço político para uma zona de paz e cooperação (estabilidade regional); (iii) combate às “novas ameaças”, de caráter transnacional; e (iv) prevenção e medidas mitigadoras de desastres naturais.

As teorias dominantes indicam que, do mesmo modo como ocorre nas dimensões econômica, social e cultural, a solução para o enfrentamento de ameaças regionais comuns passa pela integração dos Estados também em matéria de segurança. Em outros termos, ameaças comuns são enfrentadas e combatidas por intermédio de mecanismos de segurança regional comum. Quando Estados se unem com o fim de compartilharem mecanismos de segurança comum, tendo sido alcançadas certas condições, passam a constituir *arranjos de segurança regional* ou *comunidades regionais de segurança*.

Se nas dimensões econômica, social e cultural a integração passa por processos mais ou menos prolongados e nem sempre se chega aos resultados idealizados por conta de interesses conflitantes – a UNIÃO EUROPEIA e o MERCOSUL são exemplos –, a integração na dimensão da segurança é ainda mais complexa, porque implica a sensível questão das soberanias nacionais associada à opção ou não pela supranacionalidade da organização internacional integradora.

De toda maneira, postula-se que a solução para o enfrentamento das ameaças comuns ao Brasil no plano regional está na conformação de um arranjo de segurança regional. Esperar pela conformação de uma comunidade de segurança

---

“security” label (which identifies threats as significant enough to warrant emergency action and exceptional measures including the use of force) and becomes part of everyday uncertainties of life is one of the difficulties of the concept. (p. 432-433)

global, sob a égide da ONU, não parece ser uma solução tangível. O sistema internacional ainda é bastante conflituoso e a paz kantiana soa como uma utopia no mundo concreto onde as ameaças atormentam as sociedades e demandam soluções imediatas.

Então, descartando-se a solução da segurança global, existem opções, no caso do Brasil, quanto ao melhor âmbito regional em que deva estar inserido para o fim da segurança coletiva: o corte geopolítico *Américas*, sob a égide da OEA? O corte *América Latina*, sob a égide da ALADI ou outra organização a ser criada? Ou o corte *América do Sul* sob a égide da nascente UNASUL?

O trabalho traz argumentos que indicam ser o corte geopolítico *América do Sul* o que melhor pode atender as expectativas dos Estados sul-americanos sob a perspectiva do regionalismo. Entretanto, revela-se um **problema**: a UNASUL, na condição de instituição integradora, parece não reunir condições para conformar arranjo de segurança nem para adotar uma política de segurança comum nas condições presentes. Isto posto, o MERCOSUL é apresentado como solução circunstancial para resolver o problema, tendo em vista dispor de uma base política e jurídica com certo grau de maturidade que pode constituir um núcleo de segurança comum a ser progressivamente ampliado para todo o subcontinente (**hipótese principal**).

Diante desse quadro, a Dissertação assume como **premissa** que a conformação de um arranjo de segurança regional (ASR), sob a égide de uma organização internacional regional com adequada capacidade jurídico-institucional, é o caminho mais racional para o enfrentamento das ameaças comuns que preocupam os Estados. E procura demonstrar, como **hipótese secundária**, que o âmbito geopolítico mais adequado para a conformação de um ASR é aquele delimitado pela América do Sul, sendo, *a priori*, a UNASUL a organização internacional capaz de conformá-lo e de estabelecer e conduzir uma política de segurança comum.

Para tal intento, a estrutura metodológica da Dissertação se desenvolve em sequência lógica dividida em três partes bem definidas em seus propósitos.

A Parte I – TEORIA E PERSPECTIVAS DA SEGURANÇA INTERNACIONAL – apresenta a premissa assumida, caracterizando a importância de conformação de um ASR como caminho mais racional para o enfrentamento das ameaças concretas que inquietam os Estados e as suas sociedades na contemporaneidade, a partir das

ações concertadas que uma política de segurança comum, por exemplo, pode proporcionar. Ainda, propõe um modelo teórico que analisa se determinada região atende a condicionantes que a predispõem à conformação de um ASR.

A Parte II – PERSPECTIVA DA SEGURANÇA COMUM NA AMÉRICA DO SUL – buscará confirmar a hipótese secundária, argumentando que o âmbito geopolítico mais adequado para a conformação de um ASR, de interesse para o Brasil e seus vizinhos do entorno estratégico, é aquele delimitado pela América do Sul. Na sequência, o espaço sul-americano, sob a égide da UNASUL, é posto à verificação valendo-se do modelo analítico construído na Parte I, com o propósito de verificar se as condicionantes requeridas para a conformação de um ASR são atendidas; donde se conclui que, apesar de o subcontinente atender a maior parte das condicionantes, a UNASUL não se apresenta, atualmente, com suficiente maturidade para conduzir a conformação de um ASR, caracterizando-se assim um problema, diante da imperiosa necessidade de a região dispor de um instrumento eficaz para o enfrentamento das ameaças comuns contemporâneas.

A Parte III – MERCOSUL: BASE PARA UM ARRANJO DE SEGURANÇA SUL-AMERICANO – buscará demonstrar a hipótese principal da Dissertação. A organização internacional MERCOSUL é apresentada como uma solução alternativa e circunstancial ao problema identificado, sendo instada a conformar um ASR, tendo em vista atender em boa medida às condicionantes do modelo teórico, com a perspectiva de servir de núcleo para o desenvolvimento de um desejável ASR para toda a América do Sul, seja a partir de um MERCOSUL ampliado seja com a própria UNASUL mais adiante já amadurecida.

Com o propósito de demonstrar a validade da hipótese principal da Dissertação, a pesquisa se utilizou dos suportes teóricos de Andrew Hurrell, notadamente as postulações que remetem ao regionalismo e à segurança na América do Sul, tal como argumentado em *An emerging security community in South America?*; bem como da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, de Barry Buzan e seus colaboradores da Copenhagen School quando abordam as novas perspectivas da segurança no mundo pós-Guerra Fria. Estas são as principais referências internacionais selecionadas para atender aos propósitos do trabalho no campo das Relações Internacionais uma vez que relacionam o fenômeno do regionalismo à temática da segurança regional coletiva.

Da literatura nacional, mereceu destaque na pesquisa a coletânea produzida pelo Ministério da Defesa do Brasil, em 2010 – *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras* – organizada na gestão do Ministro Nelson Jobim, da qual foram extraídas importantes contribuições de Monica Herz, Antonio Jorge Ramalho da Rocha e Fabián Carlos Calle, entre outros. Também a obra *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*, organizada por Eliézer Rizzo de Oliveira, em 2007, da qual foram referenciados Wanderley Costa e Héctor Saint-Pierre.

Para discutir a atuação das organizações internacionais envolvidas nos processos de integração sul-americanos, optou-se pelo posicionamento crítico de autores nacionais, notadamente representativos da área diplomática, como Samuel Pinheiros Guimarães, Rubens Barbosa, Marcos Vinicius Pinta Gama e Paulo Roberto de Almeida.

Na área do Direito Internacional Público, especialmente quanto à doutrina dos tratados e das organizações internacionais, recorreu-se às lições de Cachapuz de Medeiros em *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo e As Organizações Internacionais e a Cooperação Técnica*, além da consagrada obra *O Poder de Celebrar Tratados*. Também foram compulsadas obras de Cançado Trindade, notadamente as lições contidas em *Direito das Organizações Internacionais*.

No campo do Direito de Integração, as perspectivas europeias de João Mota de Campos e Diego Noguera. Dos autores nacionais, opiniões e estudos críticos de Daniel Amin Ferraz, notadamente na obra *Manual de Integração Regional: Relações, União Européia e Mercosul e A nova ordem mundial e os conflitos armados*; como também de Deisy Ventura e Maria Elizabeth Rocha foram, em grande medida, considerados na fundamentação da argumentação procedida, especialmente as implicações de um suposto Direito de Integração em desenvolvimento na América do Sul.

Quanto às fontes primárias, foram utilizados periódicos e sítios de notícias oficiais das organizações internacionais, sendo compulsados os principais marcos jurídicos da União Europeia e do MERCOSUL, como também algumas Decisões do Conselho do Mercado Comum. Ainda, as constituições nacionais e as políticas e estratégias de defesa dos Estados Partes do MERCOSUL.

## **PARTE I**

### **TEORIA E PERSPECTIVAS DA SEGURANÇA INTERNACIONAL**

Os objetivos da PARTE I, a partir de uma revisão teórica dos conceitos mais gerais sobre o fenômeno do regionalismo e a segurança internacional (Cap. 1 – TEORIA: SEGURANÇA E REGIONALISMO), são (a) examinar a premissa da Dissertação, qual seja: a conformação de um arranjo de segurança regional (ASR), sob a égide de uma organização internacional regional com adequada capacidade jurídico-institucional, é o caminho mais racional para o enfrentamento das ameaças comuns que preocupam os Estados (Cap. 2 – ARRANJOS DE SEGURANÇA REGIONAIS: FUNDAMENTOS); e (b) demonstrar a hipótese secundária que postula ser o âmbito geopolítico mais adequado para a conformação de um ASR aquele delimitado pela América do Sul, sendo, *a priori*, a UNASUL a organização internacional capaz de conformá-lo (Cap. 3 – DIAGNÓSTICO DA REGIÃO RUMO À CONFORMAÇÃO DE ASR).

## CAPÍTULO 1 – TEORIA: SEGURANÇA E REGIONALISMO

### 1.1 A DIMENSÃO DA SEGURANÇA E A RELAÇÃO COM O REGIONALISMO

Nesta seção, será apresentado o pensamento contemporâneo acerca da segurança internacional, a partir das escolas e dos conceitos teóricos de maior referência no campo, estabelecendo uma relação com o fenômeno do regionalismo.

#### 1.2.1 *Estudos de segurança: linhas de pensamento contemporâneas*<sup>4</sup>

A categoria *estudos de segurança – security studies*, no domínio internacional – experimentou uma considerável mudança no pós Guerra Fria. Não sendo essa discussão o foco deste trabalho, faz-se, entretanto, necessária uma breve abordagem sobre o pensamento dominante nesse campo.

De maneira simplificada, pode-se dizer que existem quatro linhas de estudos de segurança no plano internacional: (i) *tradicionalista*; (ii) *Escola de Copenhagen*; (iii) *construtivista*; e (iv) *crítica*. Há ainda outras linhas, como a *pós-estrutural* e a *feminista*, que não serão abordadas por não emprestarem maior significado ao objetivo do trabalho.

#### ***Estudo tradicionalista da segurança***

Trata-se do pensamento realista e neorrealista sobre a segurança internacional, inspirado na tradição filosófica de Hobbes e Maquiavel e também, em tempos mais próximos, Edward Carr, Hans Morgenthau, Raymond Aron, Kenneth Waltz e outros seguidores dessa linha. De maneira resumida, o pensamento tem como premissa a centralidade do Estado, que objetiva a sua própria sobrevivência diante de um sistema internacional anárquico e entende a necessidade do poder para garantir essa sobrevivência, seja de maneira independente (autoajuda) seja por meio de alianças. Dedicava pouca atenção às políticas domésticas e é pessimista em relação à natureza humana. Foi o pensamento dominante na maior parte da Guerra Fria.

Não é comum nos dias atuais a elaboração de políticas de segurança que tomem em conta exclusivamente o pensamento tradicionalista, mas ele continua sendo importante como referência para todos os demais estudos, notadamente na doutrina militar.

---

<sup>4</sup> As considerações sobre os *estudos de segurança* aqui apresentadas, reduzidas ao mínimo necessário à fundamentação que se pretende, baseiam-se em uma síntese publicada por Steven Murray SMITH, PhD em Relações Internacionais pela *University of Southampton (UK)*. SMITH foi Presidente da *International Studies Association (ISA)* e destaca-se por sua produção teórica sobre *Critical Security Studies*. Artigo: Steve SMITH. *The increasing insecurity studies: Conceptualizing security in the last twenty years*, in: *Contemporary Security Policy*. 1999 (p. 72-101).

### ***Escola de Copenhagen (Copenhagen School)***

*Copenhagen School* é o termo como são conhecidos os estudos de segurança conduzidos por Barry Buzan<sup>5</sup> e seus colaboradores, notadamente no Copenhagen Peace Research Institute (COPRI). O instituto foi criado em 1985, na Dinamarca, com a finalidade de promover estudos multidisciplinares sobre a paz e a segurança. Estabelecido inicialmente como instituição independente, em 1996, tornou-se um instituto de pesquisa do governo dinamarquês, vindo a ter, a partir de 2003, a denominação atual de Danish Institute for International Studies. A sigla COPRI foi mantida e a referência a *Copenhagen School* é a mais comumente utilizada, permanecendo o instituto como uma importante referência na área dos estudos sobre a segurança internacional.

Um marco importantíssimo da *Copenhagen School* foi a obra referencial *People, States and Fear*<sup>6</sup>, de Barry Buzan, publicada em 1983, em uma época na qual o Estado era o único objeto de referência quando se tratava de arranjos de segurança. Buzan “destaca que o conceito de segurança vigente era muito restrito. A sua teoria, então, oferece um quadro mais abrangente, incorporando conceitos que não eram considerados como sendo parte do quebra-cabeça da segurança, tais como a segurança regional e os setores sociais e ambientais”.<sup>7</sup>

Esta obra “permanece a mais abrangente análise teórica do conceito de segurança na literatura das relações internacionais até hoje e, desde sua publicação, os estudiosos não deixam de referenciá-la em notas de rodapé”.<sup>8</sup>

Já naquela década, antevendo as transformações que estavam por vir, Buzan ampliou a agenda de segurança para setores além do tradicional foco na segurança militar, adicionando o político, o econômico, o social e o ecológico. Um pensamento

<sup>5</sup> Barry Gordon BUZAN é *Montague Burton Professor of International Relations na London School of Economics* e professor honorário da *University of Copenhagen* (Dinamarca) e da *Jilin University* (China). Desenvolveu a *teoria da segurança complexa* e a *teoria dos complexos regionais de segurança* (2003), constituindo referência obrigatória em matéria de segurança regional. Juntamente com Ole WÆVER, constitui a figura central da linha de estudos de segurança da *Copenhagen School*.

<sup>6</sup> BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 1991.

<sup>7</sup> STONE, Marianne. *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. 2009. Tradução livre do autor da Dissertação a partir do seguinte texto original: [...] *However, in the post-Cold War era, the concept of Security has become much more multifaceted and complex. In his book, People, States and Fear, Barry Buzan points out that the concept of security was “too narrowly founded”, his goal was to, therefore, offer a “broader framework of security” incorporating concepts that were not previously considered to be part of the security puzzle such as regional security, or the societal and environmental sectors of security.* (p. 2).

<sup>8</sup> Tradução livre do autor da Dissertação sobre a referência de Steve SMITH, op. cit., 1999 (p. 83), à obra *People, States and Fear*, de Barry BUZAN.

revolucionário para a época! Também discutiu o “indivíduo” como unidade irreduzível (*irreducible base unit*) nas discussões sobre segurança, mas deixava claro que esse mesmo indivíduo não poderia constituir referência para análise dos estudos sobre a segurança internacional. O objeto de referência deveria continuar sendo o Estado, por três razões: (i) é o Estado que interage com os entes subnacionais e com outros Estados na problemática da segurança internacional; (ii) o Estado é o agente primário para aliviar a sensação de insegurança; e (iii) o Estado é o ator dominante no sistema político internacional.

A abordagem de Barry Buzan é muito instigante na medida em que percebe a segurança por todos os ângulos, destacando os aspectos sociais da segurança e como as pessoas e as sociedades constroem ou “sucritizam” as ameaças.

*Seguidor da tradicional Escola Inglesa – que pode ser considerada a mais pluralística no campo das Relações Internacionais –, Buzan pode ser considerado um pensador independente e reformista. Tal característica permitiu-lhe ampliar a análise existente sobre segurança e proporcionar uma compreensão mais completa de suas complexidades, com a habilidade de aplicar esses conceitos às questões atuais, como, por exemplo, a guerra contra o terrorismo.*<sup>9</sup>

Com o fim da Guerra Fria, contando com a colaboração de Ole Weaver, Buzan desenvolveu a noção de “segurança social” (*societal security*) como o meio mais efetivo de compreender a agenda de segurança que surgia nessa nova fase histórica, que não deveria substituir o foco da segurança estatal, mas deveria estar mais no centro das análises.<sup>10</sup>

Buzan e Weaver também desenvolveram a *Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CSR)*<sup>11</sup>, que será estudada mais adiante. Esta teoria tem raízes no construtivismo social, pois explica que a causa da formação e da operação de um CRS depende de padrões de amizade e inimizade entre as unidades do sistema que são influenciados por vários fatores como história, cultura, religião, geografia,

---

<sup>9</sup> STONE, Marianne. *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. 2009. Tradução livre do autor da Dissertação a partir do seguinte [texto original](#): *Traditionally belonging to the English School, which can be considered a more pluralistic take on International Relations, Buzan is somewhat of an independent thinker and a reformer. This allowed him to broaden the analysis that existed and give his audience a more complete understanding of the complexities of security with the ability to then apply these concepts to current issues, for example, the war on terrorism.* (p. 2)

<sup>10</sup> BUZAN, Barry, WEAVER, Ole e WILDE, Jaap. *Security: a New Framework for Analysis*. 1998. São vários os trabalhos publicados por Buzan e seus colaboradores com essa abordagem.

<sup>11</sup> BUZAN, Barry e WEAVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003 (p. 27-44). O conceito sobre Complexos Regionais de Segurança foi inicialmente formulado em *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (1991, *op. cit.*) e aperfeiçoado na obra *New Framework for Analysis* (1998, *op. cit.*).

tornando os sistemas regionais dependentes das ações e interpretações dos atores e não apenas uma reflexão mecânica de distribuição do poder, ou seja, depende do que os atores determinam ser importante. Esses fatores reunidos vão definir o que Buzan denomina “padrão regional”.

### ***Estudo construtivista da segurança***

Por *estudo construtivista da segurança* entende-se o conjunto de pensamentos contidos nas obras de alguns autores que tomaram em conta os argumentos do “construtivismo social”. No primeiro deles, *Security Communities*<sup>12</sup> (1999), Emanuel Adler e Michael Barnett combinaram o trabalho de Karl Deutsch sobre *comunidades de segurança* com os conceitos do *construtivismo social*. O tema central é que as comunidades são melhor compreendidas como sendo dependentes de um processo histórico e tendo sido “socialmente construídas”, dispondo de mecanismos que podem gerar *comunidades de segurança* a partir de bases tanto materiais quanto normativas.

O ponto chave dessa teoria é que os atores estatais podem conceber a segurança muito mais a partir de uma comunidade do que por intermédio do poder.<sup>13</sup>

Outra importante referência no campo do estudo da segurança na perspectiva construtivista é Peter Katzenstein com a sua obra *The Culture of National Security*<sup>14</sup>. O tema central é que os interesses da segurança nacional são definidos por atores que respondem por fatores culturais. Esta perspectiva não desconsidera a importância do poder, convencionalmente compreendido como capacidades materiais. Katzenstein alerta que os “significados” que os Estados e outros atores políticos atribuem ao poder e à segurança ajudam a explicar seus comportamentos; comportamentos que nem sempre são os mais adequados à solução dos problemas que envolvem a sociedade e Estado.

### ***Estudo crítico da segurança***

Os chamados *critical security studies* constituem a mais substancial e coerente crítica aos *traditional security studies*, segundo Steve Smith. Os estudos se inspiram tanto nos trabalhos de Antonio Gramsci quanto da Escola de Frankfurt.

<sup>12</sup> ADLER, Emanuel e BARNETT, Michael (Eds.). *Security Communities*. 1998.

<sup>13</sup> SMITH, Steve. *Op. cit.*, 1999. Tradução livre do autor da Dissertação a partir do seguinte texto original: *The important insight that this volume develops is that state actors might see security as achievable through community rather than through power.* (p. 87).

<sup>14</sup> *Ibidem*, 1999 (p. 88).

A referência a esta linha de pensamento é meramente para caracterizar que a linha tradicional de estudos de segurança sofre sistemática crítica, especialmente a partir do pós Guerra Fria. Mesmo com a evidência alcançada pelo neorealismo diante do *11 de Setembro*, a linha tradicionalista vem perdendo força na academia diante de desafios que se baseiam em variáveis de difícil interpretação que passaram a compor as matrizes de análises na onda do transnacionalismo, para citar um aspecto.

Assim, para finalizar esse breve resumo dos estudos de segurança, assume-se a linha da *Copenhagen School*, de Barry Buzan e seus colaboradores, como a mais adequada para o presente trabalho. Como visto, ela toma em conta o Estado como ator central, mas também considerada fortemente que os setores político, econômico, social e relacionado ao meio ambiente são relevantes para uma análise mais profunda da questão da segurança, além de considerar, em suas abordagens mais recentes, o fenômeno do regionalismo e a sua relação com a segurança comum. As percepções de Buzan sobre ameaças e vulnerabilidades, entremeadas com o conceito de risco, fornecem uma visão alternativa da segurança quando comparada com os parâmetros tradicionais.

A opção pela *Copenhagen School*, entende-se, traz também melhores perspectivas para a abordagem da segurança no campo do Direito, por encontrar mais elementos concretos no mundo dos fatos, notadamente nos atos políticos dos governos dos Estados da América do Sul que terminam por se refletir de uma maneira ou de outra nos ordenamentos jurídicos internos e na composição das regras de interação regional.

### *1.2.2 A ONU e um utópico arranjo de segurança global*

Por mais evoluída que esteja a humanidade e por mais racionais que sejam os processos de construção de harmonia mundial rumo a uma desejável *paz perpétua* kantiana, um *arranjo de segurança global* só pode ser considerado como uma abstração nas condições presentes, diante de uma ordem mundial ainda difusa, caracterizada pela falta de consenso em uma série de temas da agenda de segurança internacional.

*O cenário político mundial se caracteriza pela concentração de poder político, militar, econômico, tecnológico e ideológico nos países altamente desenvolvidos; pelo arbítrio e pela violência das Grandes Potências; pela ameaça real, e sua utilização oportunista, do terrorismo; pelo desrespeito aos princípios de não-intervenção e de autodeterminação de parte das Grandes Potências políticas,*

*econômicas e militares; pelo individualismo dos Estados ricos e a insuficiente e cadente cooperação internacional; pela emergência da China, como potência econômica e política, regional e mundial.*<sup>15</sup>

No sistema internacional a Organização das Nações Unidas (ONU) seria, a rigor, um conceito instrumental para solucionar os conflitos inerentes ao sistema centrado nos Estados. Entretanto, a organização “enfrenta hoje uma série de problemas que não haviam previsto seus fundadores, quando da Carta de constituição. As palavras população, migração, fome, pobreza e meio ambiente não aparecem na Carta de 1945, e tão pouco a palavra desenvolvimento”. O que se constata é que “a ONU não se antecipou, nem mesmo acompanhou, em sua estrutura e métodos de trabalho a evolução do sistema internacional. Parece que se conformou em manter e implementar a agenda que imperou durante a Guerra Fria”.<sup>16</sup>

*O emprego massivo, e muitas vezes, excessivo das custosas operações de manutenção da paz, sem uma estratégia política nem meios apropriados, intensificou as críticas ao sistema, acusado de dar a mesma resposta a problemas cuja natureza e origens foram se modificando com o decorrer do tempo.*<sup>17</sup>

Um utópico *arranjo de segurança global* compartilhado por todos os Estados remete a um mundo constituído por uma sociedade internacional do tipo *civitas máxima*, como a referenciada por Martin Wight na Teoria da Sociedade Internacional da tradição revolucionista da Escola Inglesa de Relações Internacionais.<sup>18</sup> Nos dias de hoje, definitivamente, a ONU e os seus instrumentos de promoção da paz mundial não são capazes de atingir os seus objetivos pela simples razão que o mundo não se aproxima de uma *civitas máxima* e nem se prenuncia a concretização de tal concepção em horizonte visível.

Concretamente, em bases dos pensamentos realista e racionalista da escola inglesa das relações internacionais, e mesmo nas teorias derivadas, não é suposto que em horizonte visível venha a existir uma *civitas maxima*, muito menos que seja capaz de adotar um instrumento efetivo para o equacionamento dos problemas da segurança mundial. Seria o oposto das teorias sobre o regionalismo que,

<sup>15</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. 2007 (p. 170).

<sup>16</sup> FERRAZ, Daniel Amin. *A nova ordem internacional, O Direito Internacional Humanitário e os refugiados*. 2002 (p. 65).

<sup>17</sup> *Ibidem* (p. 63).

<sup>18</sup> WIGHT, Martin. *International Theory: the three traditions*. 1991 (p. 76). O autor se refere a *civitas maxima* como sendo, na proposta de Christian Wolff, “a great society or super-state, of which individual states were citizens, and which could exercise authority over them.”

inversamente, apontam o foco das preocupações do mundo contemporâneo deslocado para o *regional*. Teoricamente, o período imediato ao fim da Guerra Fria teria sido muito mais propício à conformação de *arranjo de segurança global*, considerando a existência de um vencedor do embate ideológico que assumiria o controle da *civitas maxima*.

Em termos de mecanismo de segurança global, tem-se a ONU como única agência política e de segurança de caráter universal. Apesar das reconhecidas deficiências, continua a ser parte indispensável no processo de manutenção da segurança internacional. A sua agenda multitemática é condição potencial que a habilita a tratar, de forma integrada, de uma grande variedade de temas, em particular as chamadas “novas ameaças”.

Entre as dificuldades de gestão da ONU destaca-se a predominância dos EUA, que detém a primazia estratégica na condição de única superpotência. Qualquer iniciativa de alcance estratégico global passa necessariamente pela sua autorização explícita, tácita ou, pelo menos, no nível de colaboração.<sup>19</sup>

Outra dificuldade é o modelo do Conselho de Segurança em face da prerrogativa de veto dos cinco membros permanentes. “Desde sua fundação, as Nações Unidas ocupam posição focal no sistema de poder internacional. Projetados para impedir o retorno do ‘flagelo da guerra’, os mecanismos de segurança coletiva se viram, como sabemos, paralisados, durante décadas, pelo terrível complicador da guerra fria. Distorceu-se a evolução institucional da Organização, com consequências que até hoje se fazem sentir em termos de procedimentos, composição, mandato e atuação de seus órgãos. A operação do sistema de segurança coletiva foi moderada, desde o início, pelas peculiaridades do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que levam à paralisação sempre que houver desacordo entre os cinco Membros Permanentes”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> PEREIRA, Antônio Celso Alves. *A Reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo*. 2007. *Como exemplo da arrogância imperial norte-americana no trato com a ONU e suas agências, basta citar a forma como o governo Bush agiu para impedir que a senhora Mary Robinson obtivesse um segundo mandato à frente do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, e, do mesmo modo, a violência e a injustiça perpetradas contra o embaixador José Maurício Bustani, para afastá-lo, sem qualquer base legal, das funções de diretor-geral da Organização para a Proscrição das Armas Químicas - OPAQ. Ambos, no irretocável exercício de suas funções, agindo com coragem e independência, contrariavam interesses da linha dura ultraconservadora instalada na Casa Branca.* (p. 27)

<sup>20</sup> SARDENBERG, Ronaldo. Artigo apresentado no Seminário “Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional”, realizado pelo Instituto de Estudos Avançados (USP), em 11 de setembro de 1998. À época, o autor era Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

Por mais que os resultados recentes indiquem um arrefecimento dos conflitos no mundo, continua sendo pouco animadora a perspectiva de se ter a ONU como instrumento com o vigor necessário para conformar um sistema de segurança internacional crível. “Para muitos, a promoção da cooperação e administração dos conflitos no pós Guerra Fria deveria ser feita no nível global, por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas, CSNU, ou então, mediante uma espécie de concerto de grandes potências. No entanto, é pouco provável que a ONU exerça algum tipo de imposição consistente e vigorosa, além do fortalecimento de suas atividades humanitárias e de *peacekeeping*, pois, é improvável que se consiga forçar um maior desenvolvimento da administração das capacidades globais, em virtude da natureza mesma de tais conflitos regionais”.<sup>21</sup>

Se, por um lado, existe uma corrente de pensamento que identifica uma tendência que deseja a revitalização ou racionalização da ONU no marco jurídico da Carta; há outra corrente que deseja que a organização se reduza a mínimos, com atuação restrita a áreas de ajuda humanitária; e outra, ainda mais radical, que pede a substituição da atual ONU por uma “Organização de Terceira Geração”.<sup>22</sup>

Assim, diante da fragilidade da ONU em solucionar a complexidade dos problemas do mundo contemporâneo, notadamente no campo da segurança internacional, conclui-se que não é possível conceber um *ASR global* na atual etapa de evolução do sistema internacional. Ainda que ideal, seria impraticável a sua adoção diante da complexa e difusa ordem mundial, com forte estatismo presente, e que abriga interesses nacionais múltiplos e não necessariamente convergentes.

Esta conclusão reforça a percepção de que a dimensão da segurança coletiva encontra melhor campo para desenvolver suas estruturas nos espaços contíguos aos Estados, desvinculando-se de estruturas remotas predominantes na Guerra Fria.

### 1.2.3 O regionalismo como fator de indução da segurança regional coletiva

A partir da despolarização experimentada pelo sistema internacional, as maiores preocupações estratégicas dos Estados no campo da segurança migraram para os seus entornos regionais, seja por um processo racional, de vontade política, entendido como *regionalização*; seja por um processo quase espontâneo de aproximação, tendo em vista valores ou identidade comuns, entendido como

<sup>21</sup> LAKE, David e MORGAN, Patrick *apud* PAGLIARI, Graciela. *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. [UnB.Tese de Doutorado em Relações Internacionais]. 2009 (p. 41).

<sup>22</sup> FERRAZ, Daniel Amin. *Op. cit.*, 2002 (p. 67).

*regionalismo*. Esse dois conceitos, não raro, são motivos de divergência. Para este trabalho, sem aprofundar a discussão teórica, é utilizado o termo *regionalismo*, uma vez que empresta o melhor significado para a análise de conformação de um arranjo de segurança regional.<sup>23</sup>

A definição de região pode ser vinculada à existência de um espaço, contíguo ou não, partindo de uma realidade geográfica, embora esta não seja uma opção pelo determinismo geográfico. Outros critérios podem ser adotados, como nível de desenvolvimento, cultura ou instituições políticas ou um padrão de comportamento específico entre um grupo de Estados. Uma das formas de compreender o regionalismo – a que mais interessa a este trabalho – é entendê-lo como sendo o conjunto de atividades que contribuem para a promoção da paz e da segurança internacional.<sup>24</sup>

Um conceito importante para a compreensão do regionalismo na dimensão da segurança é *interdependência*. “Os analistas das relações internacionais contemporâneas consensualmente entendem que a interdependência de Estados e sociedades no contexto internacional vem se aprofundando nos últimos séculos, havendo observado dramática aceleração nas últimas décadas”<sup>25</sup>. A noção de interdependência e suas intrincadas perspectivas ajudam a compreender a importância das interações entre os Estados de uma mesma região, e destes com uma potência global, e também a identificação de assimetrias, que são fatores que influenciam a conformação de arranjos de segurança, como se verá em partes mais adiantadas deste trabalho.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> A distinção entre regionalismo e regionalização, no texto do português Rui Rebelo GAMBOA (2007), sob uma perspectiva do Direito, adéqua-se bem às pretensões do trabalho. *O regionalismo legitima-se no direito natural. Ou seja, existe algo que faz nascer uma fronteira, entre duas regiões, algo que pode ser geográfico, como o mar, uma montanha, ou um vale, ou algo que pode ser mais profundo, como a língua, ou a identidade de um povo. A regionalização, por seu lado, legitima-se no direito positivo, o direito do Estado, assim é o Estado quem define as fronteiras entre as regiões, o critério não são as regiões, propriamente ditas, mas sim a melhor forma de administrar o território.*

- Disponível em: <http://maquinadelavax.blogspot.com.br/2007/03/regionalismo-e-regionalizacao.html>.

- Acesso: 15/06/2012.

<sup>24</sup> Proposição de Joseph NYE, considerada no projeto acadêmico da UFRGS “Rede de Pesquisa em Paz e Segurança”. 2006 (p. 10). Joseph NYE, juntamente com Robert KEOHANE, criou a *teoria neoliberal das relações internacionais*, que foi desenvolvida em sua obra *Power and Interdependence* (1977). Ambos formularam os conceitos de *interdependência assimétrica e complexa* e *soft power*.

- Disponível em: <http://www.ufrgs.br/nerint/folder/pesquisas/pesq2.pdf>.

- Acesso: 15/06/2012

<sup>25</sup> ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *E.U.A. Cenário Internacional Contemporâneo: Valores, Instituições e Política Externa*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007 (p. 132).

<sup>26</sup> O Professor Antonio Jorge Ramalho da ROCHA (Universidade de Brasília) entende que os discursos científicos que buscam interpretar o processo de interdependência entre Estados e sociedades se valem de argumentos que abordam diferentes perspectivas, algumas enfatizando a dimensão econômica, outras a política, e até mesmo os aspectos filosóficos e culturais envolvidos no processo. *Parece haver consenso, contudo, com relação ao fato de que o tal processo é*

As décadas do pós Guerra Fria em particular foram acompanhadas de mudanças significativas, notadamente quanto às opções de desenvolvimento que se apresentaram. A revolução científico-tecnológica que se iniciou antes mesmo do fim do embate bipolar contribuiu para a progressiva integração dos mercados nacionais em um conjunto de redes de produção e comercialização de abrangência global. O advento das tecnologias de telecomunicações, informação e comunicação, criando “redes internacionais de produção”, permitiu o acirramento da interdependência entre as economias e instituições políticas, consolidando o processo de globalização há muito iniciado.

Como decorrência dessas transformações, os contextos regionais constituíram-se em variáveis cada vez mais apreciadas pelos teóricos e tomadores de decisão que lidam com as políticas de desenvolvimento. Assim, o debate sobre o fenômeno do regionalismo surgiu naturalmente, percebendo e produzindo efeitos importantes nesse contexto de transformações em que o regional tirou a atenção do global.

Um dos textos mais influentes sobre essa temática é um inescapável artigo de Andrew Hurrell<sup>27</sup> que apresenta as várias formas e modalidades de regionalismo e as principais abordagens ao fenômeno. Para reduzir ao essencial, o artigo *O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*<sup>28</sup> revela que desde os finais da década de 1980, a cena internacional observou a proliferação de acordos regionais, arranjos e blocos de integração, constituindo uma nova forma de organização da economia, produção e comércio internacional, com fortes implicações para a distribuição do poder político e econômico. O fenômeno ficou visivelmente materializado pela análise da participação das exportações intrabloco no total das exportações internacionais, facilmente verificáveis em qualquer tabela de dados de análise da economia internacional. Fenômeno esse que continua a se processar e em ritmo crescente.

---

*multidimensional, de modo que a combinação de arcabouços conceituais pode favorecer a interpretação de uma realidade tão complexa. Op. cit., 2007 (p. 133).*

<sup>27</sup> Andrew HURRELL é Montague Burton Professor do Departamento de Política e Relações Internacionais da Universidade de Oxford, Reino Unido. É um dos proeminentes seguidores da *teoria da sociedade internacional* desenvolvida por Hedley Bull, tendo publicado um vasto número de obras acerca da ONU, intervenções humanitárias e Direito Internacional. Seus maiores interesses incluem as relações internacionais da América Latina, com particular atenção sobre o fenômeno do regionalismo, relações EUA-América Latina e política externa do Brasil. Os últimos projetos envolvem visões comparadas sobre potências regionais emergentes como o Brasil e a Índia, nos quais indaga qual o papel desses países no mundo em transformação.

<sup>28</sup> HURRELL, Andrew. *O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*. 1995 (p. 23-59).

Apenas como marco de referência para avaliar a significância do regionalismo, portanto sem a pretensão de esgotar o conceito, este trabalho adota a seguinte definição de regionalismo:

*Um conjunto de políticas de um ou mais Estados, destinadas a promover a emergência de uma sólida unidade regional, a qual desempenha um papel definidor nas relações entre os Estados dessa região e o resto do mundo, bem como constitui a base organizativa para políticas no interior da região, numa ampla gama de temas.*<sup>29</sup>

Hurrell, referindo-se à visão realista e neorrealista sobre a América Latina – mas a rigor se referindo à América do Sul – destaca a *emergência de uma relativa autonomia regional em termos de equilíbrio de poder*, além de outros fatores que restringem os conflitos. Essa autonomia em relação ao peso de uma ou mais potências globais – *insulation from extra-regional influences* – é variável, mas, se não existir em nível mínimo, pode inviabilizar a pretensão de conformação de um ASR.<sup>30</sup>

Barry Buzan também confere à região um fator de destaque na temática da segurança internacional. Na obra *Regions and Powers: The Structure of International Security*<sup>31</sup>, publicada em 2003, Buzan, prosseguindo na sofisticação de sua teoria iniciada na década anterior, assegura que os padrões regionais de segurança estão ganhando cada vez mais importância na política internacional. Esta obra aperfeiçoa a sua *Teoria dos Complexos Regionais*. Seus principais fundamentos constituem suporte teórico importante para os propósitos desta Dissertação.<sup>32</sup>

Convém destacar que para Hurrell a dimensão da segurança é mais uma dimensão integrante das relações orgânicas de um espaço geográfico onde se registra o fenômeno do regionalismo. Muito mais amplo que Buzan e Weaver, Hurrell

<sup>29</sup> HURRELL, Andrew. *Os blocos regionais nas Américas*. 1993 (p.100).

<sup>30</sup> HURRELL, Andrew. *An emerging security community in South America?* 1998. Pensamento extraído a partir do seguinte texto original: *Realists and neorealists look to geopolitical location, to the varying degree of insulation from extra-regional influences, and to the hegemonic or policing role of, first, Britain and then the United States. Within the region, they highlight the emergence of relatively autonomous regional balances of power (for example between Brazil, Argentina and Chile), as well as other material factors which worked to restrain conflict - the absence of transport links, borders that were geographically removed from centres of political and economic activity, and military technologies that made it extremely difficult to bring power to bear in offensive wars of conquest.* (p. 228).

<sup>31</sup> BUZAN, Barry e WEAVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. 2003 (p. 27-44).

<sup>32</sup> Os conceitos de Buzan e seus colaboradores que integram a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (*Regional Security Complex Theory*) foram inicialmente formulados em 1991, aperfeiçoados na obra *New Framework for Analysis* (1998, *op. cit.*) e consolidados em *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003, *op. cit.*)

faz suas análises a partir de percepções sobre o que já existe no mundo nesse campo, ou seja, sobre o *ser*. Já Buzan tem uma perspectiva mais direcionada para o *dever ser* com a perspectiva mais estrita sobre os complexos de segurança regionais.

Com essas inferências acerca da relação entre segurança e regionalismo, talvez importe refletir sobre a precedência histórica desses dois aspectos em determinada região. No caso, por exemplo, da América do Norte, as preocupações com a segurança por certo não estão vinculadas a um possível “regionalismo norte-americano”. Não se supõe uma conjunção de valores e identidades naquele corte geopolítico, tendo em vista, principalmente, o México. Neste exemplo, as preocupações com a segurança regional precedem o sentido de um eventual regionalismo. O mesmo se poderia afirmar sobre a comunidade de segurança constituída pela ex-URSS.

Já na União Europeia, ainda que o objetivo de manutenção da paz esteja nos alicerces da formação do bloco, como expressado na famosa Declaração Schuman<sup>33</sup>, existe um sentido valorativo de integração que foi construído ao longo de mais de cinquenta anos, mesmo com interesses internos à vezes conflitivos. O regionalismo, iniciado antes mesmo do final da Guerra Fria, precede a conformação de um arranjo de segurança regional, este só efetivamente manifestado a partir do Tratado de Maastricht (1992) e com os aperfeiçoamentos introduzidos pelo Tratado de Amsterdã (1997).

É de se destacar que um suposto regionalismo sul-americano vem sendo construído e consolidado – vide exemplo das sub-regiões condominiadas pela Comunidade Andina de Nações e pelo MERCOSUL, além da recente UNASUL – sem que se tenha, ainda, o esboço de arranjo de segurança regional, não obstante as iniciativas recentes do Conselho de Defesa Sul-Americano, a partir de 2010, como se verá em capítulos posteriores.

Entende-se que não há precedência histórica de um ou de outro fator. Entretanto, aqui se postula que as preocupações com a dimensão da segurança

---

<sup>33</sup> A DECLARAÇÃO SCHUMAN foi apresentada pelo ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, a 9 de maio de 1950, com o apoio do chanceler alemão Konrad Adenauer. Este histórico instrumento político instava a reconciliação da França e da Alemanha no pós-guerra, propondo a produção conjunta de carvão e aço – as matérias-primas fundamentais para o desenvolvimento europeu – sob a coordenação de uma Alta Autoridade. A repercussão foi de tal ordem que não tardou que fosse instituída a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a partir da assinatura do Tratado de Paris, em 1951, que reuniu não apenas aqueles dois países como também Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

coletiva são melhor construídas quando decorrem como uma manifestação natural do regionalismo.

Assim, em face dos argumentos apresentados, é possível concluir que a existência de um processo de regionalismo sobre determinado corte geopolítico favorece o desenvolvimento de ASR em bases mais sólidas, podendo até mesmo ensejar a perspectiva construtivista da formação de “comunidades de segurança”.

## 1.2 SEGURANÇA REGIONAL COLETIVA

Esta seção trata, inicialmente, da perspectiva geopolítica para o presente estudo e da teoria das ameaças. Depois, apresenta a concepção teórica dos arranjos de segurança regional, cujo entendimento é fundamental para a compreensão do objeto da Dissertação.

### 1.2.1 *Geopolítica e segurança regional*

A argumentação maior desta Dissertação não tem como pano de fundo a geopolítica, como uma ciência – seja a geopolítica clássica, seja a nova geopolítica – nem as posições críticas – como a geopolítica crítica ou mesmo a antigeopolítica. Contudo, a dimensão da segurança permanece muito fortemente apoiada nessa ciência, afinal, “o comportamento político e as capacidades militares podem ser explicados e previstos com base no ambiente físico. Este influencia ou até determina a tecnologia, a cultura e a economia dos Estados, sua política interna e externa, e as relações de poder entre os mesmos”<sup>34</sup>.

A geopolítica é uma ferramenta de aplicação de poder ou de conhecimento. As ideias tomadas a partir do território são componentes importantes das doutrinas estratégicas dos Estados, dos processos e das retóricas de fazer política, das críticas dos dissidentes e das discussões acadêmicas sobre os assuntos da cena mundial.

Da geopolítica bem aplicada é possível entender a rapidez com que o significado político de determinados espaços, lócus, territórios, regiões podem mudar, e que deve existir prudência quanto aos prognósticos geopolíticos. Conceitos muitas vezes sólidos e pretensamente permanentes acabam por ser temporários e fluidos. Tal acontece porque os “atributos naturais” que são utilizados para formar a linguagem geopolítica são na verdade “construções sociais”. Um exemplo, conforme visto anteriormente na leitura que faz a linha construtivista, uma comunidade de

---

<sup>34</sup> BOBBIO, Noberto *et alli.*. *Dicionário de Política*. 2000 (p. 545).

segurança é construída socialmente a partir das características geográficas de uma determinada região.

Ainda hoje a tese central de Mackinder – de que existem causas geográficas para a História – tem a sua validade, em sentido lato. Mas as alterações dramáticas nos modelos globais de poder no final do século XX, forçadas pelas alterações econômicas e tecnológicas, parecem sugerir que a chave para a compreensão de uma política global requer uma teoria muito mais sofisticada do que aquela que se concentra na *heartland theory*<sup>35</sup>. Assim, a atenção aos processos de mudança rápida, em vez de modelos geográficos eternos, fornece ferramentas de análise mais úteis.

Retomando o foco sobre aquelas preocupações dos Estados sul-americanos, contidas em suas políticas externas com relação à dimensão da segurança, percebe-se que em todas elas os elementos da *geografia* estão contidos em qualquer estudo ou formulação de políticas.

Historicamente, em qualquer cálculo estratégico, a dimensão da segurança leva em conta, necessariamente, os *fatores geopolíticos*. Assumindo que o termo *política* está inequivocamente relacionado a *poder*, então, em raciocínio simples, tem-se que uma política de segurança comum para a América do Sul, tendo em conta aquelas preocupações estatais, será essencialmente uma política baseada em *fatores geopolíticos*; além, claro, de outros conexos aos propósitos da segurança.

A partir dessas assunções, pretende-se utilizar a expressão *cortes geopolíticos* para, meramente, delimitar os possíveis âmbitos de alcances de um arranjo de segurança que tenham o Brasil como referência. Não “como estudo do determinismo do ambiente físico sobre a Política dos Estados” que “está completamente desaparecida”<sup>36</sup>, no qual uma associação política (a ONU, a OEA, a UNASUL, o MERCOSUL ou outra) se valeria de teses geopolíticas para futuramente definir *políticas de poder*.

A Parte II da Dissertação aborda os cortes geopolíticos visualizados tendo como foco as concepções de segurança coletiva que incluam necessariamente o Brasil, começando pelo *corte mundo*, o mais abrangente, até chegar ao mais imediato, a *América do Sul*.

<sup>35</sup> Tese de Halford John MACKINDER, de 1904: O domínio da zona central ou *heartland* (Alemanha oriental, Rússia, Sibéria) e da *world island* (Eurásia) permite o controle da faixa periférica (Europa ocidental, Oriente Médio, Índia e China); o controle desta última faixa assegura o controle das “ilhas circunstantes” (Grã-Bretanha, África, Indonésia e Japão), assim como das “ilhas” transoceânicas (América e Austrália). In: BOBBIO, Noberto *et alli*. *Op. cit.* (p. 544).

<sup>36</sup> *Ibidem* (p. 545).

### 1.2.2 Os conceitos de ameaça e segurança na contemporaneidade

Há uma relação direta entre os conceitos “ameaça” e “segurança”, em qualquer nível de análise. A preocupação em matéria de segurança, individual ou coletiva, só se justifica quando existem ameaças, percebidas como capazes de causar algum tipo de dano ou prejuízo.

Em se tratando de segurança de Estado, que visa à proteção do território, da sociedade e do patrimônio nacional, convém destacar, antes de qualquer outra consideração nesse contexto, que "a política exterior de cada país se refere, em primeiro lugar, à preservação de sua independência e segurança, e, em segundo lugar, à perseguição e proteção de seus interesses econômicos".<sup>37</sup>

Mesmo com a superação da divisão ideológica que marcou o período da Guerra Fria o mundo “vivencia uma época perturbada pelo gravíssimo aumento dos conflitos armados e das catástrofes naturais, pela profunda e cada vez maior desigualdade que separa os Estados desenvolvidos daqueles que vivem imersos numa realidade de profunda pobreza, que conduz ao crescimento das crises humanitárias”.<sup>38</sup>

As categorias “conflitos armados” e “desastres naturais”, entre outras, não raro são consequências de inadequadas políticas de segurança que utilizam processos decisórios equivocados que podem redundar em consideráveis perdas humanas e materiais. Se, em tese, medidas de segurança forem tomadas por Estados e ou organizações internacionais, a começar pela identificação das ameaças potenciais e os seus possíveis riscos, com o concurso de outras naturezas de políticas mitigadoras de conflitos e catástrofes, bem como a alocação dos meios de defesa apropriados, tragédias humanitárias poderão ser evitadas.

No contexto do regionalismo, como visto, os novos conceitos de segurança tomam em conta que os Estados voltaram suas preocupações estratégicas para os entornos regionais, descolando-se das preocupações globais que dominavam suas agendas no período da Guerra Fria. Os Estados passaram a se deparar com ameaças não apenas referidas às categorias tradicionais, essencialmente de natureza político-militar, mas também às “novas ameaças”. Permanecem como atores centrais, mas incorporam de maneira mais ou menos intensa o conceito de segurança humana, ampliando o espectro de suas políticas e estratégias e determinando o ajustamento do conceito diante de variáveis antes ignoradas.

<sup>37</sup> DEUTSCH, Karl. *El análisis de las relaciones internacionales* (1970) apud MIYAMOTO, Shiguenoli. *O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum?* 2002 (p. 57).

<sup>38</sup> HAUSER, Denise. *A assistência humanitária perante os novos conflitos armados*. 2002 (p. 65).

A “segurança, num sentido objetivo, mede a ausência de ameaças para obter [ou preservar] valores, e, num sentido subjetivo, mede a ausência de temor de que tais valores sejam atacados”.<sup>39</sup> A ameaça em si mesma não constitui um perigo. O perigo é externo, independe da percepção; a ameaça não, ela está vinculada à percepção. A ameaça se desenvolve no indivíduo ou na unidade política; o perigo tem existência própria e independe do receptor. Embora a ameaça seja apenas um sinal ou percepção, ela intimida e pode provocar temor ante a possibilidade de perda do estado de segurança. Enquanto sinal, a ameaça representa, na nossa percepção, aquilo que nos preocupa e intimida. O problema no trato da segurança, assim, reside sempre na maneira como a ameaça é percebida. Em termos resumidos, a ameaça pode ser entendida como a *manifestação perceptiva do perigo*.<sup>40</sup>

*A ameaça é uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebida como anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe”. (...) [Mas,] “longe de constituir uma agressão em si mesma, é precisamente a ameaça que permite ao ameaçado tomar as medidas preventivas para se proteger da agressão que aquela anuncia.”*<sup>41</sup>

### **Ameaças tradicionais**

As ameaças estatais tradicionais costumam estar associadas à natureza de suas fontes (agentes), o que vai implicar que o destinatário da ameaça empregue, normalmente, meios de defesa de igual natureza, como nos seguintes exemplos:

- (i) militares – guerras: convencionais, eletrônica, química, biológica e nuclear; e atitudes dissuasórias, espionagem, sabotagem;
- (ii) políticos – alianças, pressões em organismos internacionais, acordos, espionagem diplomática; e
- (iii) econômicos – boicotes, pressões em organismos internacionais, espionagem industrial, sabotagem industrial, taxações a produtos.

*Contradizendo os discursos, o Estado-Nação continua, nos dias atuais, mais sólido do que nunca. Os acontecimentos da última década, com as posturas assumidas pelas grandes potências para salvaguardar seus interesses e ampliar suas influências, são incisivos ao comprovar que a globalização, tal como é propalada, está longe de eliminar categorias como fronteira, soberania, nacionalismo, etc. Como foi possível constatar,*

<sup>39</sup> WOLFERS, Arnold. *National Security as an ambiguous symbol apud SAINT-PIERRE*. As “Novas Ameaças” às Democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-conceitual. 2007 (p. 61).

<sup>40</sup> SAINT-PIERRE, Hector. As “Novas Ameaças” às Democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-conceitual. 2007 (p. 62-63).

<sup>41</sup> *Ibidem* (p. 63).

*em nome dos interesses nacionais, países como Estados Unidos, França, Canadá, Índia ou China realizaram vigorosas políticas.*<sup>42</sup>

Para bem caracterizar a atualidade das preocupações com as ameaças tradicionais interestatais, a Argentina, em sua *Directiva de Política de Defensa Nacional* (2009), aludindo à relativamente recente Guerra do Condor entre Equador e Peru em 1995, deixa claro que os Estados soberanos não estão dispostos a renunciar às estruturas internas que lhes assegure capacidade de defesa autônoma. É preciso assinalar que a consolidação geral das práticas de cooperação crescente não supõe de forma alguma a renúncia dos países a estruturar, dispor e organizar um dispositivo militar que lhes permita assegurar-se de uma capacidade de defesa autônoma. O risco da violência, que aparece associado à dinâmica das relações interestatais, segue configurando um elemento de peso na hora de explicar o feito de que, praticamente, nenhum Estado nacional está disposto a renunciar voluntária e unilateralmente às suas capacidades soberanas de defesa<sup>43</sup>.

### **Ameaças naturais**

As *ameaças naturais*, ainda que existam desde sempre, parecem estar ganhando novos relevos a partir do resultado de estudos científicos que comprovam serem os desastres naturais provocados direta ou indiretamente pelo homem, independente da intenção de causar danos. No pós Guerra Fria, essa temática passou a frequentar a agenda internacional de modo muito mais incisivo, merecendo a articulação de meios de defesa (defesa civil, no caso do Brasil) e a mobilização de outras instituições, incluindo as Forças Armadas.

Sem entrar na discussão sobre a posição dos ambientalistas que afirmam existir uma relação direta entre desastres naturais e a ação do homem, o fato concreto é que eles ocorrem e constituem uma ameaça às sociedades, demandando medidas preventivas e operativas do Estado para o seu enfrentamento. Como a natureza desconhece fronteiras, a preocupação com esta categoria de ameaças

<sup>42</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. *Op. cit.*, 2002 (p. 57).

<sup>43</sup> REPUBLICA ARGENTINA. *Política de Defensa: Considerandos. Decreto 1.714/2009. In: Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional. Tradução livre do autor da Dissertação a partir do seguinte texto original: Es preciso también señalar que la consolidación general de las prácticas de cooperación creciente no ha supuesto en modo alguno la renuncia de los países a estructurar, disponer y organizar un dispositivo militar que les permita asegurarse una capacidad de defensa autónoma. El riesgo de la violencia, que aparece asociado a la dinámica de las relaciones interestatales, sigue configurando un elemento de peso a la hora de explicar el hecho de que, prácticamente, ningún estado nacional esté dispuesto a renunciar voluntaria y unilateralmente a sus capacidades soberanas de defensa.* (p. 423)

- Disponível em: <http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Ley-de-Defensa-Nacional-Ley2355488.pdf>.

- Acesso: 20/10/2012.

deve ser pensada coletivamente, pois muitas vezes se dão em âmbito geográfico compartilhado, traduzindo-se na forma de inundações, secas, incêndios florestais, desmoronamentos, epidemias humanas e animais e tantos outros.<sup>44</sup>

### **Novas ameaças**

As novas *ameaças*, justamente por não terem outro Estado como fonte (agente) caracterizada, nem serem naturais, em que se supõe conter algum grau de previsibilidade, são de difícil enfrentamento, a começar pela identificação de sua origem transnacional e pela determinação dos meios adequados ao enfrentamento. *Hackers*, *cyber crimes* e células terroristas são exemplos genéricos de novas ameaças.

Na *Estratégia Europeia de Segurança e PESD*<sup>45</sup> (2010) a União Europeia manifesta a preocupação com as chamadas “novas ameaças” para orientar os procedimentos estratégicos de segurança. Em *Considerações gerais*: “5. Considera que muitas das novas ameaças não são puramente militares, nem podem ser combatidas com meios exclusivamente militares”; e em *Desenvolvimento da Estratégia Europeia de Segurança*: “23. [...] salienta as principais ameaças com que a UE se confronta (terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e crime organizado) [...] e 30. [...] constata que o leque de ameaças foi alargado, entre outros, à ciber-segurança e à pirataria”.

Nesse contexto, a *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia* (2010) identifica uma série de ameaças comuns “internas” importantes e considera o seu combate um desafio. Destaca que “a criminalidade aproveita-se das oportunidades oferecidas por uma sociedade globalizada, tais como as comunicações de alta

<sup>44</sup> SOBRAL, André *et alii*. *Desastres naturais - sistemas de informação e vigilância: uma revisão da literatura*. In: Revista Epidemiologia e Serviço de Saúde [SUS – Ministério da Saúde]. 2010, vol.19, n.4 (p 390). *Atualmente pode-se considerar que a maior parte dos desastres que ocorre em todo o mundo é, em geral, produto da inter-relação complexa entre fenômenos naturais e a presença de desequilíbrios nos ecossistemas, influenciados principalmente pelas atividades humanas, por exemplo, ações de degradação ambiental, ocupação irregular de áreas de risco, ausência de planejamento urbano etc. Nesse sentido, o evento que constitui a causa primária do desastre poderia, em outras circunstâncias, não caracterizar uma ameaça. As ameaças entendidas como inundação, enchente, deslizamento de terra, etc. podem contribuir para a ocorrência e a severidade dos desastres, mas a vulnerabilidade humana, resultante da pobreza e da desigualdade social, potencializa os riscos. Essa vulnerabilidade está relacionada à capacidade da comunidade suportar e responder adequadamente a determinado evento. Ou seja, a magnitude do evento desencadeador representa um fator importante na ocorrência do desastre, mas o grau de vulnerabilidade da área geográfica e/ou da comunidade afetada é um dos fatores preponderantes para a intensificação de suas consequências.*

<sup>45</sup> *Estratégia Europeia de Segurança e PESD*. Aprovada com a Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Fevereiro de 2009, sobre a Estratégia Europeia de Segurança e a PESD (2008/2202(INI)). Publicada no Jornal Oficial da União Europeia C 76 E/61-65, de 25/03/2010 (versão em Português).

- Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/mwginternal/de5fs23hu73ds/progress?id=2dL8vHtjgb&dI>.

- Acesso: 12/03/2013.

velocidade, a elevada mobilidade e as operações financeiras instantâneas. Da mesma forma, há fenómenos que têm um impacto transfronteiras sobre a segurança dentro da União Europeia”.<sup>46</sup>

*A segurança converteu-se, portanto, num factor-chave para garantir uma elevada qualidade de vida na sociedade europeia e para proteger as nossas infra-estruturas críticas através da prevenção e da luta contra as ameaças comuns.*<sup>47</sup>

A Argentina, em seu *Libro Blanco de La Defensa* (2010), destaca que “as principais ameaças à segurança e integridade das nações latino-americanas tendem a deslocar-se do eixo tradicional dos conflitos entre Estados até outro em que predominam delitos transnacionais, caracterizados pela sua particular dinâmica corrosiva das capacidades e cimentos estatais”.<sup>48</sup>

### 1.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Até aqui, não muito se acrescentou ao conhecimento existente no campo do binômio regionalismo e segurança internacional. Todavia, reduzido ao essencial, o capítulo agrupou ideias de alguns renomados pensadores que fornecerão instrumentalidade metodológica de análise a ser utilizada nos próximos capítulos.

---

<sup>46</sup> *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança* (p. 13). (versão em Português). Aprovada pelo Conselho Europeu, na Reunião de 25 e 26 de Março de 2010.

- Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf).

- Acesso em 08/08 /2012.

<sup>47</sup> *Ibidem* (p. 12).

<sup>48</sup> Tradução livre do autor da Dissertação a partir do seguinte texto original: *Las principales amenazas a la seguridad e integridad de las naciones latinoamericanas ha tendido a desplazarse desde el eje tradicional de los conflictos entre Estados hacia otro, en el que predominan delitos transnacionales caracterizados por su particular dinámica corrosiva de las capacidades y cimientos estatales. In: REPUBLICA ARGENTINA. Libro Blanco de La Defensa. 2010.*

- Disponível em: [http://www.mindef.gob.ar/libro\\_blanco/Libro\\_Blanco\\_de\\_la\\_Defensa.pdf](http://www.mindef.gob.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa.pdf).

- Acesso: 3/9/2012.

## CAPÍTULO 2 – ARRANJOS DE SEGURANÇA REGIONAIS: FUNDAMENTOS

Dos vários aspectos que compõem a teoria de Buzan e seus colaboradores e também de Andrew Hurrell, já referidos, aqui são selecionados apenas aqueles que podem ajudar a compreender se em determinado espaço geográfico estão ou não presentes certas condições elementares que esses pensadores assinalaram em suas proposições teóricas com vistas à conformação de um arranjo de segurança regional.

### 2.1 UMA SOLUÇÃO RACIONAL PARA OS PROBLEMAS DA SEGURANÇA COMUM

#### 2.1.1 *Teoria dos Complexos de Segurança Regional*

Voltando às agendas de segurança, foi visto que a atenção dos Estados no pós Guerra Fria se descolou tanto das agendas nacionais quanto da agenda global e passou a focalizar em um nível intermediário, a região, sobre o qual esses dois níveis interagem, mormente os entornos regionais. Uma das evidências dessa mudança de percepção, embalada pelo fenômeno do regionalismo, foi o surgimento de *arranjos de segurança regional (ASR)* ou *complexos de segurança regional (CSR)* em variadas partes do mundo. A ênfase nos aspectos regionais ensejou uma sofisticação da “análise das relações de segurança internacional”, envolvendo a relação entre variáveis domésticas e regionais e entre estas e variáveis globais.

A *Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CSR)*<sup>49</sup> tem raízes no construtivismo social, pois explica que a causa da formação e da operação de um CRS depende de padrões de amizade e inimizade entre as unidades do sistema que são influenciados por vários fatores como história, cultura, religião, geografia, tornando os sistemas regionais dependentes das ações e interpretações dos atores e não apenas uma reflexão mecânica de distribuição do poder, ou seja, depende do que os atores determinam ser importante. Esses fatores reunidos vão definir o que Buzan denomina “padrão regional”.

Os conceitos originais da teoria foram formulados em *People, States and Fear*<sup>50</sup>, em 1983, quando os autores já prenunciavam uma mudança importante na ordem internacional, detectando os primeiros problemas na manutenção dos aparatos que sustentavam a Guerra Fria, notadamente por parte da então URSS. Posteriormente, 1998, com quase uma década pós fim da Guerra Fria, *New Framework for Analysis*,

<sup>49</sup> BUZAN, Barry e WEAVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. 2003 (p. 27-44).

<sup>50</sup> BUZAN. *Op. cit.*, 1983.

incorporou novos elementos de análise, como por exemplo a fator segurança humana<sup>51</sup>. Em 2003, já considerando os impactos do *11 de Setembro* no sistema internacional, as formulações foram ampliadas e consolidadas em *Regions and Powers: The Structure of International Security*<sup>52</sup>. Nesta última encontram os principais aspectos de se vale a Dissertação para as suas argumentações em torno da imprescindibilidade da construção de um ASR.

Esta teoria privilegia um nível de análise regional para lidar com os problemas de segurança presentes no sistema internacional contemporâneo. É, pois, útil aos propósitos deste trabalho assumir os aspectos mais relevantes da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, na linha de pensamento da *Copenhagen School*, que foi concebida a partir da observação do fenômeno do regionalismo no que tange ao comportamento das potências regionais, que têm conferido importância cada vez maior aos arranjos de segurança. A premissa desse modelo descritivo é que as relações internacionais contemporâneas na área de segurança tendem a configurar complexos regionais consistentes e estáveis.

Como a interdependência entre os Estados de uma mesma região pode variar em sua natureza em função de fatores políticos, econômicos, sociais e culturais, existem diferentes concepções de ASR. Por exemplo, o *modelo europeu* é decorrente de um “regionalismo fechado e altamente institucionalizado, com articulação do sistema de segurança e política externa com o processo de integração regional, nos mecanismos de negociação das divergências e conflitos”. Já no *modelo leste-asiático*, “ocorre um regionalismo mais aberto, articulado por redes formais e informais, com baixo nível de institucionalização, mas fortemente influenciado pelos Estados da região na regulação, modelagem e coordenação macroeconômica, por intermédio de acordos bilaterais e multilaterais, procurando um mínimo de articulação em pontos muito específicos da área de defesa marcados por forte nacionalismo e profundas rivalidades que, no entanto, não impedem a integração econômica”.<sup>53</sup>

Os modelos de *ASR europeu* e *ASR leste-asiático* são dois paradigmas extremos de integração regional na dimensão da segurança. “Além do fato de que

<sup>51</sup> BUZAN. *Op. cit.*, 1998

<sup>52</sup> BUZAN, Barry e WEAVER, Ole. *Op. cit.*, 2003.

<sup>53</sup> CABRAL, Ricardo Pereira. *Complexo Regional de Segurança: a busca de um modelo para a América do Sul*. (p. 2). In: XIV Encontro Regional de História da ANPUH-RIO. Rio de Janeiro, 2010.

- Disponível em: <http://www.encontro2010.rj.anpuh.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=vbpYMKHfEX>.

- Acesso: 23/05/2012.

européus e asiáticos sofrem a influência direta das políticas dos EUA, mas, após o fim da Guerra Fria, adquiriu maior autonomia em relação às demandas norte-americanas devido, em parte, ao sucesso do processo de integração regional acoplado ao desenvolvimento econômico o que possibilitou conquistar certo grau de autonomia.”<sup>54, 55</sup>

Seja qual for o grau de complexidade da estrutura e dos meios atribuídos a um ASR em uma região – de um simples conselho regional de segurança, que fica no plano das tratativas diplomáticas limitado ao estabelecimento de mecanismos de cooperação, até um complexo regional de segurança, com poderosos meios tecnológicos de defesa –, o que se verifica nas experiências internacionais é que o ASR se apresenta como o melhor caminho para o enfrentamento das ameaças comuns que assolam uma região, quando observadas certas condições básicas e interações políticas, históricas, econômicas e até mesmo culturais.

Tomando a União Europeia como exemplo, são destacadas algumas orientações em sua *Estratégia Europeia de Segurança e PESD*<sup>56</sup> que comprovam o acerto daquela organização internacional regional em dispor de seu próprio ASR – entendido, neste caso, como o conjunto de políticas, estratégias, mecanismos, estruturas e meios que orientam a ação da União em matéria de segurança comum, com evidentes benefícios que se estendem a todos os Estados, no mínimo por representar economia de recursos que podem ser destinados a outras dimensões da região abrangida pela sua jurisdição e que acabam por se refletir no bem-estar dos eurocidadãos.

Trata-se de um extrato da *Estratégia Europeia de Segurança e PESD*, nos aspectos que mais interessam à abordagem.<sup>57</sup>

[...]

Das **Considerações gerais**

1. Lembra que **a União Europeia precisa de desenvolver a sua autonomia estratégica** através de uma política externa, de segurança e de defesa forte e eficaz, a fim de promover a paz e a segurança a nível internacional, defender os seus interesses no mundo, proteger a segurança dos seus cidadãos, contribuir para um multilateralismo efectivo, fomentar o respeito pelos direitos humanos

<sup>54</sup> *Ibidem.* (p. 3)

<sup>55</sup> CRS (complexo regional de segurança) ou CSR (complexo de segurança regional) são termos indistintos em significado e variam conforme a tradução que cada autor faz do termo em inglês *RSC* (*regional security complex*).

<sup>56</sup> *Estratégia Europeia de Segurança e PESD. Op. cit., 2010.* (p. C 76 E/62)

<sup>57</sup> Com grifos negritados pelo autor da Dissertação.

e pelos valores democráticos em todo o mundo e salvaguardar a paz mundial;

8. Salaria que a **congregação de esforços e de capacidades ao nível da UE** é crucial para fazer face ao impacto combinado do aumento dos custos do equipamento de defesa e dos limites existentes para a despesa na área da defesa;

9. Refere que uma **política de defesa comum na Europa exige uma força armada europeia integrada**, que tem de ser equipada com sistemas de armamento comuns de modo a garantir a sua uniformidade e interoperabilidade;

*Dos Interesses de segurança europeus*

17. Lembra que, **nos Estados-Membros, ainda se pensa demasiado em termos de interesses de segurança nacionais, descuidando assim a responsabilidade comum pela defesa dos interesses comuns europeus**; considera que esta perspectiva é contraproducente, pelo que insta os Estados-Membros a pensarem em termos mais latos, por forma a tornar a UE um actor mais importante na cena internacional, conferindo maior eficácia às estruturas de segurança europeias;

18. Considera, por conseguinte, que é necessário definir os interesses comuns da União em matéria de segurança; salienta que **só será possível tornar as nossas políticas comuns mais coerentes e eficazes se tivermos uma ideia clara dos nossos interesses comuns**;

*Das Ambições europeias em matéria de segurança*

20. Observa que a UE reconhece uma ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo assente no direito internacional e que isto **reflecte a convicção dos europeus de que nenhuma nação está apta a enfrentar isoladamente as novas ameaças**;

[...]

### 2.1.2 Arranjos, complexos e comunidades de segurança

Cabe aqui o esclarecimento sobre o significado dos termos *arranjo de segurança regional*, *comunidade de segurança* e *complexo de segurança regional*.

Sob o ponto de vista teórico, tanto uma *comunidade de segurança* quanto um *complexo de segurança regional* são, a rigor, *arranjos de segurança regional*. Em uma visão mais geral, entende-se que são termos preferenciais dos autores, como se verá mais adiante, que buscam emprestar certa qualificação; mas trata-se, na verdade, de uma discussão no nível da linguagem.

É certo que a proposta teórica para a *comunidade de segurança* implica a construção social do arranjo, como se viu na linha de pensamento construtivista da segurança, que se baseia no construtivismo social, a partir do qual as comunidades são

melhor compreendidas como sendo dependentes de um processo histórico e tendo sido “socialmente construídas” a partir de bases tanto materiais quanto normativas<sup>58</sup>.

Já o termo *complexo de segurança regional – regional security complex* –, cunhado por Barry Buzan, toma em conta o papel central do Estado no sistema internacional para o trato da segurança internacional, apesar de considerar outros níveis de análise, incluindo o indivíduo e considerando a importância da região como se viu na linha de pensamento da *Copenhagen School*. Para Buzan e seus colaboradores, os *complexos regionais de segurança* são “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente uma das outras”.<sup>59</sup>

Nos discursos e documentos oficiais o Brasil apenas tem utilizado o primeiro termo – *comunidade de segurança*. A menos que haja, conforme a Política de Defesa Nacional brasileira, uma demanda da ONU para a constituição *ad hoc* de um arranjo específico para determinada circunstância<sup>60</sup>.

A argumentação ao longo do trabalho, entretanto, utiliza o termo que considera mais amplo na literatura acadêmica – *arranjo de segurança regional* ou *ASR*, ainda que mantenha a denominação original dos autores nas referências e citações. Entende-se que este é mais neutro; os outros podem emprestar uma qualificação indesejada.

ASR, por um lado, pode comportar desde simples arranjos de concertação sobre política de segurança até sistemas de segurança e defesa; *complexo de segurança regional* pode induzir ao desenho de fortes estruturas centradas em meios militares, como a OTAN, por exemplo, afastando-se do propósito desta Dissertação e do pensamento oficial do Brasil.

Por outro, considerando que o Estado é central nesta discussão, em concordância com a teoria de Buzan, e que a construção social, ainda que necessária, não é o ponto chave, especialmente na América do Sul onde a participação política das sociedades em questões regionais é quase inexistente, o

<sup>58</sup> ADLER, Emanuel e BARNETT, Michael (Eds.). *Op. cit.*, 1998. (Ver *Estudo Construtivista da Segurança*, no tópico 1.1.1 *Estudos de segurança: linhas de pensamento contemporâneas*).

<sup>59</sup> BUZAN, Barry e WEAVER, Ole. *Op. cit.*, 2003 (p. 27).

<sup>60</sup> BRASIL. *Política de Defesa Nacional. Excepcionalmente, em conflitos de maior extensão, de forma coerente com sua história e o cenário vislumbrado, observados os dispositivos constitucionais e legais, bem como os interesses do País e os princípios básicos da política externa, o Brasil poderá participar de arranjos de defesa coletiva*. PDN (2005, 7.15).

termo *comunidade de segurança* não se apresenta como o mais adequado. Ademais, é um termo impreciso, o que dificulta a materialização de políticas e planos no campo do Direito.

## 2.2 O PADRÃO REGIONAL DE SEGURANÇA COMO PRESSUPOSTO

Como visto na teoria de Buzan, um ASR é um grupo de Estados para os quais as maiores percepções e preocupações de segurança estão tão interligadas que seus problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos exceto um com o outro. Para isso, o complexo de segurança inevitavelmente apresenta um “padrão regional” entre os Estados no campo da segurança, em face da interligação de suas preocupações.<sup>61</sup>

Das postulações teóricas anteriormente utilizadas, depreende-se que os ASR existentes no mundo tal, não obstante suas peculiaridades, só alcançaram uma conformação de fato quando duas circunstâncias gerais estiveram presentes na região em questão: (i) a caracterização de uma base geopolítica e histórica delimitada onde se manifesta o fenômeno do regionalismo; e (ii) a ocorrência de um padrão de interações de segurança que vai do nível doméstico ao global.

É lógico e razoável, portanto, considerar que essas circunstâncias constituem fatores condicionantes da conformação de um ASR. A argumentação posta é coerente com os autores referenciados que assinalam que os ASR não podem ser construídos aleatoriamente e que nem todos os subsistemas de Estados são capazes de constituir-los<sup>62</sup>.

Se os ASR não podem ser construídos aleatoriamente, deduz-se que devam atender a certos requisitos que condicionam a sua conformação. A região, assim, com vistas à conformação de um ASR, depende da constatação daquelas circunstâncias, ou seja, depende, como se verá em seguida, de certos fatores históricos e geopolíticos, e também do grau de interações de segurança alcançado, de modo a alcançar o “padrão regional”, muito próprio nas relações interestatais do *cluster* de Estados,

---

<sup>61</sup> PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança hemisférica e Política Externa Brasileira: temas, prioridades e mecanismos institucionais*. [UFRGS. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais]. 2004 (p. 15).

<sup>62</sup> Conforme a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, de BUZAN e WEAVER, referida anteriormente Deve-se observar que não se pode reputar a qualquer grupo de Estados ou entidades que os mesmos fazem parte de um complexo de segurança, pois, para tanto, a interação de segurança entre eles deve ser de tal modo importante, de maneira a considerá-los um único grupo, por isso mesmo, diferenciado das demais de segurança que o cercam. BUZAN, Barry e WEAVER, Ole. *Op. cit.*, 2003 (p. 27).

como nos exemplo dos modelos de ASR *européu e leste-asiático* mostrados na seção anterior.

É a partir desta argumentação que a Dissertação vai orientar suas análises e conclusões doravante.

Para fins metodológicos, as formulações teóricas estão traduzidas em dois grupos de fatores condicionantes – aqui denominados de *básicos* e *de interação* – que, quando tomados como fatores de análise de uma região, vão diagnosticar o “padrão regional” alcançado.

Há ainda um terceiro grupo de fatores condicionantes – *os jurídico-institucionais* – que serão tratados na próxima seção e dizem respeito à organização internacional regional presente na região considerada.

### 2.2.1 Condicionamento básico para definição do padrão regional

Dois são os fatores assumidos como condicionantes básicos, tendo em vista o caráter primário, material e anterior, que define a região quanto à sua predisposição, ou não, ao desenvolvimento das interações de segurança:

- (i) a caracterização de um espaço geograficamente delimitado; e
- (ii) a caracterização de uma base histórica e geopolítica.

#### **Caracterização de um espaço geograficamente delimitado**

O primeiro aspecto a destacar da teoria de Buzan é a existência de um *espaço (cluster) geograficamente delimitado*, sobre o qual se assentam unidades supostamente inseridas em um sistema de Estados.<sup>63</sup>

#### **Caracterização de uma base histórica e geopolítica**

Buzan destaca que um aspecto primário importante que deve estar bem caracterizado quando se procura identificar um arranjo de segurança regional em construção é a existência de *bases históricas e geopolíticas* entre os Estados que compartilham a região<sup>64</sup>.

A concepção dos ASR passa pela análise da Geopolítica, que relaciona poder (política) e aspectos intrínsecos do território (geografia), recorrendo muitas vezes aos processos históricos que se desenvolveram na região. “Trata-se de um campo de conhecimento que analisa relações entre poder e espaço geográfico.”<sup>65</sup>

<sup>63</sup> BUZAN e WEAVER. *Op. cit.*, 2003 (p. 28).

<sup>64</sup> *Ibidem* (p. 32).

<sup>65</sup> BECKER, Bertha K. *Geopolítica da Amazônia*. Estudos Avançados. Vol.19, n.53, p. 71-86. 2005.

- Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>.

- Acesso: 01/10/2011.

### 2.2.2 *Condicionamento interativo de segurança para definição do padrão regional*

A ênfase nos aspectos regionais, como nas formulações de Buzan e Waeaver, ensejou uma sofisticação da “análise das relações de segurança internacional”, envolvendo a relação entre variáveis domésticas e regionais e entre estas e variáveis globais. Esta relação entre as variáveis, em forma de interdependência, considera os problemas da segurança em todos os níveis, doméstico, regional e global.

Partindo da premissa de que a interdependência em matéria de segurança é inevitável, Buzan aponta que só é possível estudar certas questões mediante o uso de uma hierarquia dos níveis analíticos dentro do sistema internacional. Cada nível deve identificar características duráveis, significantes e independentes. Entretanto, nenhum nível, por ele mesmo, será adequado para entender o problema de segurança como um todo. Dessa forma, o completo significado de cada nível somente será claro na medida em que for observado em relação aos outros níveis <sup>66</sup>.

O primeiro nível seria composto pela esfera doméstica dos Estados que compõem a região, observando-se especialmente a percepção das ameaças e das vulnerabilidades dos Estados, pois são estas que definirão os temores de segurança dos mesmos. O segundo seria constituído pelas ações recíprocas que geram a região como tal, ou seja, as relações entre Estados. O terceiro refletiria as relações da região desenvolvidas com as demais regiões próximas, mesmo que neste nível sejam limitadas. E, no quarto nível, estaria a relação entre o sistema global e as estruturas de segurança regionais, mediante o papel que desempenham as potências globais na região. <sup>67</sup>

Para o propósito deste trabalho, o terceiro nível – as interações da região com as demais regiões próximas – não será considerado, a partir do entendimento de que acrescenta muito pouco para a região da América do Sul que, insulada, tem pouca ou nenhuma relação em matéria de segurança com outras regiões, exceto com a América do Norte cuja dinâmica é tratada no nível seguinte, notadamente quanto à influência dos EUA nas dinâmicas de segurança.

Em suma, são os seguintes os fatores condicionantes de conformação de ASR no que concerne ao fator *níveis de interação* <sup>68</sup>:

<sup>66</sup> BUZAN, Barry. *Op. cit.*, 1991 (p. 187).

<sup>67</sup> PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. [UnB. Tese de Doutorado em Relações Internacionais]. 2009 (p. 44).

<sup>68</sup> Há ainda, na teoria de Buzan, um nível anterior ao global, que relaciona a região a outras regiões próximas, mas não será considerado neste trabalho, tendo em vista ter pouco ou nenhum impacto nas relações de segurança da América do Sul.

- (i) a percepção de ameaças e vulnerabilidades nas esferas domésticas que definem temores das sociedades;
- (ii) o grau de interações de segurança interestatais que definem a região como tal; e
- (iii) o grau de interações entre a região e o sistema global de segurança que definem a autonomia regional.

### **Percepção de ameaças e vulnerabilidades nas esferas domésticas**

O principal fator que influencia na definição e conformação de um ASR é o grau de ameaça ou medo que são sentidos mutuamente pelos Estados ou pela maioria deles. É da percepção, nas esferas domésticas de cada Estado, quanto às ameaças presentes, e delas se identificando as vulnerabilidades dos meios de defesa existentes para combatê-las que vão se definir os medos e temores sentidos conjuntamente, projetando a necessidade de criação de um mecanismo interestatal para a tomada de medidas concertadas, transfronteiriças, como solução plausível.<sup>69</sup>

Só faz sentido, então, a união de esforços dos Estados com vista à segurança comum de uma região se houver a percepção de ameaças comuns. As vulnerabilidades e os temores das sociedades regionais devem estar muito bem caracterizados para justificar a conformação de um arranjo de segurança regional. É necessário que eles reconheçam o que os ameaça, pois, em não reconhecendo, a ideia toda de complexo de segurança pode ser nula.<sup>70</sup>

### **Interações recíprocas entre os Estados**

O grau de interações recíprocas entre os Estados que definem a região como tal<sup>71</sup> é a manifestação mais evidente da integração que se processa em uma região. Integração pode ser entendida como o "processo pelo qual os atores políticos em vários marcos nacionais diferentes são persuadidos da necessidade de dirigir suas finalidades, expectativas e atividades políticas para um centro novo e maior, cujas instituições possuam ou exijam jurisdição sobre os Estados nacionais já existentes".<sup>72</sup>

“Os complexos de segurança marcam a intensidade relativa das relações de segurança entre Estados – o que pode ser a interdependência da rivalidade ou o compartilhamento de interesses – que conduzem a distintos padrões regionais

<sup>69</sup> BUZAN, Barry. *Op. cit.*, 1991 (p. 194).

<sup>70</sup> BUZAN, Barry, WEAVER, Ole e WILDE, Jaap. *Op. cit.*, 1998 (p. 192)

<sup>71</sup> BUZAN, Barry e WEAVER, Ole. *Op. cit.*, 2003 (p. 42).

<sup>72</sup> HAAS, Ernest *apud* MIYAMOTO, Shiguenoli. *Op. cit.*, 2002 (p. 55).

formados tanto pela distribuição de poder quanto pelas relações históricas de amizade (expectativa de proteção e apoio) e inimizade (relacionamento estabelecido por suspeita e medo)". Um padrão de estrutura onde as dinâmicas de segurança são dirigidas para um regime multilateral estável. <sup>73</sup>

Na abordagem das interações de uma mesma região, é relevante a identificação de eventuais *assimetrias* entre os Estados porque, quando existentes em grau elevado, podem comprometer a conformação do arranjo que se pretende, sendo esta percepção muito útil para a análise das interações entre os Estados, evitando-se, se possível, ocorrência de *overlay*. <sup>74</sup>

### ***Interação com o sistema global (grau de autonomia regional)***

Conforme os estudos de Buzan, este último nível de análise – a interação entre estruturas de segurança regional e o sistema internacional de segurança – deve completar a análise mediante a percepção do papel que desempenham as potências globais <sup>75</sup>. Dependendo do resultado da análise pode-se chegar à conclusão de que não seria vantajoso conformar um ASR próprio; talvez associar-se a um complexo poderoso e próximo pode ser mais viável, como ocorre com a América Central diante do ASR norte-americano.

Hurrell também assinala a importância dessas interações e destaca a necessidade de existir uma *relativa autonomia regional* em termos de equilíbrio de poder em relação ao peso de uma ou mais potências globais. <sup>76</sup>

## 2.3 O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL REGIONAL

No mundo contemporâneo, seria impensável conceber uma determinada associação de Estados de uma região, com vistas à obtenção de vantagens compartilhadas em um jogo de soma positiva, sem que se tenha presente uma *organização internacional* (OI) capaz de gerir o processo de integração.

A OI regional surge no contexto do regionalismo na dimensão da segurança com papel fundamental na promoção do almejado *padrão regional*, contribuindo para

<sup>73</sup> PAGLIARI, Graciela de Conti. *Op. cit.*, 2004 (p. 15)

<sup>74</sup> Sobre *overlay*, na teoria de BUZAN. *O nível de interdependência [...] é variável em consequência da projeção de poder dos Estados. No caso de a região apresentar um Estado-potência que domine as dinâmicas de segurança, o mesmo projetará o seu poder a ponto de causar sobreposição (fenômeno chamado de overlay) sobre as demais dinâmicas da região.* Cf. PAGLIARI, Graciela de Conti. *Op. cit.*, 2009 (p. 41).

<sup>75</sup> BUZAN, Barry e WEAVER, Ole. *Op. cit.*, 2003 (p. 42).

<sup>76</sup> Nos termos de HURRELL, "*the degree of insulation from extra-regional influences*" (Ver tópico 1.1.4 O regionalismo como fator de indução da segurança regional coletiva).

a construção de dinâmicas de segurança dirigidas para um regime multilateral estável (Buzan)<sup>77</sup> que lhe confira uma *relativa autonomia regional* (Hurrell)<sup>78</sup>.

### 2.3.1 A organização internacional, Direito e segurança

Entende-se que organizações internacionais regionais e um corpo de leis internacionais constituem os principais instrumentos disponíveis para lidar com esses numerosos atores e forças de um mundo contemporâneo “menos simples”, por assim dizer, após o fim da bipolaridade que, no período da Guerra Fria, ainda conseguia “disciplinar” a ordem mundial.<sup>79</sup>

*Existe uma tendência atual para a cessão ou dissensão das prerrogativas da soberania tradicionais dos Estados-nação, através de organizações regionais (como o caso da UE) ou através do crescente corpo de leis, convenções ou tratados internacionais sobre uma ampla gama de matérias.*<sup>80</sup>

Mas, mesmo antes de constituírem sujeitos do Direito Internacional, as OI já eram consideradas um fenômeno econômico, político e social importante no sistema internacional. “[...] parece óbvia a interferência das organizações na estrutura e na dinâmica da sociedade internacional contemporânea. Nascidas para atender a certas necessidades comunitárias, as organizações provocaram acentuada modificação no regime clássico das relações internacionais, dando origem à ‘diplomacia parlamentar’ e ensejando a passagem de uma sociedade interestadual fechada para uma sociedade aberta. Isto não significa, porém, que o desenvolvimento das organizações internacionais deva ser interpretado como expressão de um processo acelerado rumo à integração terminantemente orgânica e unitária do gênero humano em um ‘Estado Mundial’ mas apenas que, tanto em seus elementos componentes (estrutura) como em suas formas de relacionamento (dinâmica), a sociedade internacional, basicamente interestatal, precisou retificar seu perfil clássico e ajustar-se [...] a uma nova realidade [...]”.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> BUZAN, Barry. *Op. cit.*, 1991 (p. 206)

<sup>78</sup> HURRELL, Andrew. *An emerging security community in South America?* 1998 (p. 228).

<sup>79</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. 2003. As organizações internacionais, de índole e características as mais diversas, têm efetivamente modificado a estrutura do Direito Internacional: puseram fim ao monopólio estatal da personalidade jurídica internacional e dos privilégios e imunidades, expandiram a capacidade de celebrar tratados, alteraram as regras da sua própria composição, passaram a participar em procedimentos judiciais internacionais, e ampliaram consideravelmente as vias de cooperação internacional e da integração regional e sub-regional. (p. 734-5)

<sup>80</sup> FERRAZ, Daniel Amin. *A nova ordem internacional, O Direito Internacional Humanitário e os refugiados*. 2002 (p. 66).

<sup>81</sup> CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antonio Paulo. *As organizações internacionais e a cooperação técnica*. 1994 (p. 273).

Não há dúvidas de que “as Organizações Internacionais representam um dos fatores de avanço do Direito Internacional e na dinamização das relações internacionais contemporâneas, a ponto de terem sido inseridas mais recentemente como sujeitos do Direito Internacional, condição só atribuída aos Estados pelo Direito Internacional clássico, fato que, por si só, já mereceria registro como influência na mudança dos elementos do Direito Internacional”.<sup>82</sup>

“O *treaty-making power* das organizações internacionais, atuantes tanto no plano global como regional, encontra-se em nossos dias firme e definitivamente consolidado no Direito Internacional, para o que certamente contribuiu a adoção da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, em 1986”.<sup>83</sup>

Da análise da estrutura institucional da UE<sup>84</sup>, depreende-se que para uma OI contribuir com o propósito político-estratégico dos Estados de conformar um arranjo de segurança regional é de todo conveniente que disponha de alguns requisitos essenciais, que a capacitem a articular interesses comuns dos Estados membros em face das ameaças e vulnerabilidades e exprimir-se com “voz única no mundo” em matéria de segurança<sup>85, 86</sup>.

Não tendo a OI regional, em alguma medida, esses atributos, o propósito de conformação de um ASR fica comprometido. Com pouca ou nenhuma capacidade jurídico-institucional, dificilmente o propósito da segurança comum será alcançado e produzirá resultados efetivos. O desenvolvimento da dimensão não encontra sustentação a partir de uma construção que prescindia do vetor intergovernamental, tendo em vista, por exemplo, o uso legítimo da força como medida extrema da

<sup>82</sup> MENEZES, Wagner. *A ONU e o Direito Internacional Contemporâneo*. 2007 (p. 333).

<sup>83</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Op. cit.*, 2003 (p. 727).

<sup>84</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Ibidem*. *O caso da União Europeia é particularmente ilustrativo, dotada que se encontra de uma estrutura institucional bem evoluída e de um ordenamento jurídico comunitário autônomo (emanado dos próprios tratados ou das instituições comunitárias), formando 'um todo coerente que se incorpora diretamente aos ordenamentos jurídicos nacionais', - o que a distingue do modelo habitual das organizações internacionais.* (p. 734).

<sup>85</sup> A expressão exprimir-se em “voz única” ou a “uma só voz” na cena internacional alude à nova postura da União Europeia quando da elaboração do Tratado de Amsterdã (*In*: Jornal Oficial C 340, de 10 de Novembro de 1997 Assinado em 2 de outubro de 1997, em vigor em 1º de maio de 1999), que alterou o Tratado da União Europeia, e que teve entre seus objetivos a criação de mecanismos, como o aperfeiçoamento da Política Externa e de Segurança Comum – PESC, para que a Europa fizesse ouvir melhor a sua voz no mundo.

<sup>86</sup> FONTAINE, Pascal. *Uma Ideia Nova para a Europa – Declaração Schuman 1950-2000*. 2000. *O Tratado de Amesterdão dá novos instrumentos à PESC reforçando a sua coerência com a acção externa tradicional da Comunidade Europeia. A União passa a dispor de estruturas políticas e administrativas que lhe permitem exprimir-se a «uma só voz» na política internacional.* (p. 29).

segurança, que é um atributo exclusivo do Estado e se relaciona intimamente com a soberania. Não é possível se imaginar uma Liga de Delos<sup>87</sup> no mundo de hoje.

### 2.3.2 Condicionamento jurídico-institucional da OI regional

Tendo como referências a doutrina do Direito Internacional, a comparação com outras organizações internacionais e as considerações acima, tem-se que o grau de institucionalidade de uma OI regional vai indicar a sua capacidade para articular os interesses comuns dos Estados condominiados e atuar como voz única no sistema internacional, sistematizando as ações que contribuirão para o desenho de um *padrão regional* que garanta que as dinâmicas de segurança serão dirigidas para um regime multilateral estável e confira uma *relativa autonomia regional*.

Esse grau de institucionalidade tem como parâmetros requisitos jurídicos e institucionais, assumidos nesta Dissertação como mínimos indispensáveis para a OI:

- (i) *A personalidade jurídica internacional;*
- (ii) *A alusão à segurança regional comum nos marcos jurídicos constitutivos;*
- (iii) *A autoridade instituída para conduzir a segurança comum;*
- (iv) *Os mecanismos políticos cooperativos de promoção da paz e da segurança; e*
- (v) *A maturidade institucional da OI.*

#### **Personalidade jurídica**

Afastada a eventual discussão sobre a personalidade jurídica da Organização Internacional<sup>88</sup>, trata-se aqui de destacar a importância desta prerrogativa, que um dia já foi restrita aos Estados soberanos, para a dimensão da segurança regional. Ela tem particular interesse quando a questão da soberania sobressai.

*Resulta hoje claríssimo que nada há de intrínseco ao Direito Internacional que impeça ou impossibilite a atores não-estatais desfrutar da personalidade e capacidade jurídicas internacionais.<sup>89</sup>*

Por que, então, considerar este um requisito da OI se é uma questão pacífica para a maioria dos juristas no Direito Internacional? Ocorre que nas questões que

<sup>87</sup> Alusão à liga militar organizada por Atenas durante as Guerras Médicas (Séc. V A.C.), que tinha como principal objetivo a defesa das cidades-estados gregas contra os ataques persas.

<sup>88</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI*. 2007. O certo é que, neste como em tantos outros domínios da disciplina, já não é possível abordar o Direito Internacional a partir de uma ótica meramente inter-estatal. Os sujeitos do Direito Internacional já há muito deixaram de reduzir-se a entes territoriais; recorde-se que, há mais de meio-século, a partir do célebre Parecer da Corte Internacional de Justiça sobre as Reparações de Danos (1949), as organizações internacionais romperam o pretendido monopólio estatal da personalidade e capacidade jurídicas internacionais, com todas as consequências jurídicas que daí advieram. (p. 296).

<sup>89</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Op. cit.*, 2007 (p. 297).

envolvem particularmente a segurança, que invariavelmente dependem da ação intergovernamental dos Estados, quanto mais claro forem os dispositivos legais positivados e expressos nos textos dos dispositivos, melhor. Veja-se o caso da União Europeia quando da vigência do Tratado de Maastricht (1992). O texto do Tratado não expressava a personalidade jurídica da União.

As relações internacionais contemporâneas, apesar de mais institucionalizadas, são também mais complexas, e “nem sempre se têm dado com a necessária e desejável clareza conceitual. [...] o Tratado da União Europeia [...] não tem escapado de críticas por não ter afirmado expressamente a personalidade jurídica da União Europeia, omissão esta que se esperava fosse prontamente suprida”<sup>90</sup>.

A partir do Tratado de Lisboa<sup>91</sup>, a UE passou a dispor expressamente em seu texto a referência à personalidade jurídica internacional.<sup>92</sup>

O exame da personalidade jurídica internacional alude, em regra, à faculdade de atuar diretamente na sociedade internacional, que comporta o poder de criar as normas internacionais, a aquisição e o exercício de direitos e obrigações fundamentadas nessas normas e a faculdade de recorrer a mecanismos internacionais de solução de controvérsias. Aqueles que possuem a capacidade de praticar os atos acima citados seriam os sujeitos de Direito Internacional.<sup>93</sup>

Da doutrina do Direito Internacional, tem-se que a personalidade jurídica de direito internacional define-se pela aptidão para constituir-se em sujeito de direito internacional e implica, entre outras aptidões: (i) ser titular de direitos e interesses protegidos pela ordem jurídica internacional; (ii) ser responsável pelo cumprimento de deveres estabelecidos por tal ordenamento; e (iii) estabelecer relações com outras entidades, sujeitos de direito internacional.<sup>94</sup>

*Elemento essencial da organização internacional, como tal uniformemente reconhecido pela doutrina, será a existência e a capacidade de manifestar vontade jurídica própria, distinta da vontade dos Estados que a integram, por meio de órgãos, e segundo mecanismos estipulados pelos atos constitutivos da organização.*<sup>95</sup>

<sup>90</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Op. cit.*, 2003 (p. 733).

<sup>91</sup> TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA (TUE). Versão consolidada. Assinado com o Tratado de Lisboa em 13/12/2007 e em vigor em 01/12/2009. *In*: Jornal Oficial da União Europeia C 83, de 30/03/2012.

- Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/mwq-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=iD0DIGmwQX>.

- Acesso: 23/12/2012.

<sup>92</sup> TUE, art. 47ºTUE, do Título VI – Disposições Finais.

<sup>93</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 2010 (p. 153).

<sup>94</sup> CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Europeia e seu Ordenamento Jurídico*. 1994 (p. 209)

<sup>95</sup> *Ibidem* (p. 209).

A atuação das organizações internacionais, como foro democrático e conjunto de discussão dos problemas globais, tem contribuído bastante para a utilização de resoluções e recomendações para a formatação de um mundo melhor através de normas jurídicas, e seu efeito mais sensível é possibilitar que os problemas da humanidade (meio ambiente, miséria, moléstias, conflitos etc.) sejam tratados de forma individualizada pelos mais diferentes povos das mais distintas regiões do mundo.<sup>96</sup>

***Alusão à segurança regional comum nos marcos jurídicos constitutivos***

Trata-se de verificar no direito originário – principalmente –, e no derivado com seus atos complementares, se há clareza nos dispositivos instituidores da OI acerca da dimensão da segurança comum. Diante da sensibilidade do tema, dificilmente a cooperação terá êxito porque implica, não raro, questões de soberania, como a atuação de forças policiais extra territorialmente, que demandam mandatos muito próprios para não ferir dispositivos soberanos.

É, pois, fundamental que a matéria esteja contemplada nos instrumentos jurídicos fundantes, pois, asseguram a integridade e a legitimidade da OI, inclusive na hipótese de conter o ímpeto de algum Estado que eventualmente contrarie as normas instituídas.<sup>97</sup>

Como se sabe, é o direito originário que define quais os poderes da organização internacional, em virtude do princípio dos poderes atribuídos<sup>98</sup>, além de também definir a natureza das atribuições e a extensão dos poderes dos órgãos subordinados, de modo a construir a base jurídica para todas as atuações institucionais e servir de parâmetro de validade e de interpretação nas demais atuações. O Tratado da União Europeia em diversos dispositivos, como se verá mais adiante, confere à segurança comum importância fundamental, definindo, inclusive, uma autoridade específica para lidar com essa complexa dimensão.

<sup>96</sup> MENEZES, Wagner. *Op. cit.*, 2007 (p. 335).

<sup>97</sup> CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Op. cit.*, 2003. *Os elementos constitutivos das cartas das organizações internacionais afiguram-se como essenciais à integridade e à própria legitimidade destas últimas, pois são eles que asseguram a responsabilidade das organizações internacionais, sua operação com transparência e em conformidade com um sistema de regras, e o exercício de poderes coletivos, inclusive para ‘neutralizar’ ou ‘conter’ os Estados mais poderosos em nome da própria organização internacional.* (p. 816-17)

<sup>98</sup> Nos termos do art. 5º TUE, as competências que não sejam atribuídas à União nos Tratados pertencem aos Estados-Membros (art. 4º, 1.). A UE exerce apenas os poderes que os Tratados atribuem às suas instituições. Os poderes que não lhe foram atribuídos são exercidos pelos Estados-Membros.

Não se supõe que a dimensão da segurança comum prospere se o próprio direito originário, com seus conceitos fundantes, não permitirem essa perspectiva, o que não seria, talvez, tão difícil, em outros campos.

Em não havendo, no tratado constitutivo e ou em dispositivos derivados, referências jurídicas que aludem à segurança comum, por certo haverá dificuldades legais para a internalização dos mecanismos cooperativos por parte dos Estados membros. Para exemplificar a importância da alusão à segurança comum nos referenciais jurídicos da OI, o Tratado da União Europeia<sup>99</sup> dispõe que “A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligência no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de ‘salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade; e preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional’” (art. 21º TUE).

Mais adiante (art. 24º), o TUE deixa claro que “A competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum” (art. 24º TUE).

### ***Autoridade instituída para conduzir a segurança comum***

Este requisito leva em conta a experiência da União Europeia que contempla em sua estrutura uma “autoridade” que integra o Conselho Europeu. Com isso, sendo o Conselho uma representatividade intergovernamental, a questão da soberania dos Estados, que necessariamente estará presente nas questões da segurança comum, encontra um fórum adequado para a tomada das decisões por parte dos chefes de Estado.

A autoridade encarregada da segurança comum na UE decorre das inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, que criou a função de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança<sup>100</sup>, cujo papel consiste em conduzir a política externa da União Europeia.<sup>101</sup>

<sup>99</sup> TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. *Op. cit.*, 2007.

<sup>100</sup> O Alto Representante conduz a política externa e de segurança comum da União. Contribui com as suas propostas para a elaboração dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho. Actua do mesmo modo no que se refere à política comum de segurança e defesa. (art. 18º TUE, 2.)

<sup>101</sup> O Alto Representante participa activamente da Política Externa e de Segurança Comum da União. Numa primeira instância, contribui para a elaboração desta política, através das propostas que submete ao Conselho e ao Conselho Europeu. Em seguida, executa as decisões adoptadas

### ***Mecanismos políticos cooperativos de promoção da paz e da segurança***

Os processos de integração e cooperativos de segurança, em qualquer parte do mundo, conduzem ao aumento da confiança recíproca, o que leva a distensionamentos entre os Estados da própria região.<sup>102</sup> O plano mais elevado desses mecanismos é a institucionalização de uma política de segurança comum, que reflete um padrão de política a ser adotado em uma região. Mas mesmo não existindo tal política, outros mecanismos também contribuem para a construção desse padrão, como se verá mais adiante quando for analisado o MERCOSUL.

A partir da identificação de ameaças comuns sobre a região e da disposição dos Estados para o enfrentamento coletivo dos perigos que comprometem as suas sociedades e, em última análise, as suas próprias existências, a política de segurança comum, tendo sido alcançadas as condicionantes de conformação de um ASR, constitui um instrumento fundamental para a manutenção da estabilidade regional e para a promoção da paz, além de conferir identidade, “voz única” à OI e à região.

O exemplo mais conhecido de adoção de política de segurança regional por parte de uma OI em uma região é a *Política Externa e de Segurança Comum (PESC)* da União Europeia. A UE construiu ao longo dos anos um instrumento que proporciona a articulação dos propósitos de promoção da paz e da segurança do condomínio dos atuais vinte e sete Estados da União. A PESC ordena as ações estratégicas de enfrentamento das ameaças comuns. Não interfere, entretanto, nas questões internas e soberanas dos Estados Membros.<sup>103</sup>

### ***Maturidade institucional da OI***

O conceito básico de “maturidade” que aplicado às organizações no mundo empresarial também se coaduna com o de “maturidade institucional” que se quer aqui associar às OI. As organizações consideradas maduras procedem de modo sistemático

---

*enquanto mandatário do Conselho. [...] Detém ainda uma função de representação. Conduz o diálogo político com países terceiros e exprime a posição da UE nas organizações internacionais.*

In: Sínteses da Legislação da União Europeia.

- Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0009\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0009_pt.htm)

- Acesso: 22/10/2012.

<sup>102</sup> No Brasil, reforçando o pensamento vigente que vê nos processos cooperativos um importante instrumento para evitar conflitos na América do Sul, a Presidente da República enviou ao Congresso Nacional, em 17/02/13, a nova Política Nacional de Defesa (PND), em substituição à vigente Política de Defesa Nacional (PDN). Do novo dispositivo extrai-se que “os processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos.” (PND, 4.2).

- Disponível em: <https://www.defesa.gov.br>

- Acesso: 25/02/2013.

<sup>103</sup> Conforme se depreende do art. 21º TUE, que compõe o capítulo que trata das DISPOSIÇÕES GERAIS RELATIVAS À AÇÃO EXTERNA DA UNIÃO.

e as imaturas atingem seus resultados graças aos esforços heroicos de indivíduos usando abordagens que eles criam espontaneamente.<sup>104</sup>

A maturidade institucional que aqui se põe não é necessariamente aquela adquirida por conta da funcionalidade “segurança”, que muitas vezes nem está no escopo da OI. Trata-se de destacar a experiência acumulada com processos e atores já conhecidos que encontram, por certo, mais facilidade para incorporar novas funções. Ou, no caso de a OI já trabalhar com a função “segurança”, destacar que esta condição facilita o desafio de abrigar em sua estrutura a gestão de um ASR.

Ademais, há uma relação direta entre a maturidade institucional e o desejável “padrão regional” preconizado por Buzan. Uma OI madura institucionalmente é capaz de promover as interações de segurança com mais facilidade, identificando as preocupações domésticas dos Estados, estabelecendo um consenso regional quanto às ameaças e vulnerabilidades comuns e articulando tais preocupações com o sistema de segurança global.

Assim, no difuso campo de atuação das organizações internacionais, que convivem com interesses circunstanciais nem sempre convergentes, os processos instituídos, sistemáticos, que perduram no tempo, são uma característica das organizações maduras porque impendem ou dificultam os personalismos políticos quando estiverem em jogo os interesses contidos nas cláusulas fundantes ou no sentido buscado pela maioria dos Estados membros.

## 2.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Com o objetivo de examinar a premissa da Dissertação, o capítulo tomou como base fundamentos teóricos referenciais no campo das Relações Internacionais e também na experiência empírica do modelo da União Europeia, verificando que a conformação de um ASR constitui o caminho mais racional para o enfrentamento das ameaças comuns de um espaço regional, observadas certas condicionantes primárias e de interação, bem como outras condicionantes próprias da OI regional no processo.

No próximo capítulo, os aspectos teóricos tratados neste capítulo, juntamente com os pressupostos teóricos dos capítulos anteriores, servirão de parâmetros para a formulação de uma matriz analítica de conformação de ASR. A União Europeia será o objeto de verificação dessa matriz.

---

<sup>104</sup> HARMON, Paul. *Evaluation an Organization' Business Process Maturity*. Business Process Trends. Vol. 2, nº 3, 2004.

- Disponível em: [www.bptrends.com/deliver\\_file.cfm?...pdf](http://www.bptrends.com/deliver_file.cfm?...pdf).

- Acesso em: 07/08/2012.

### CAPÍTULO 3 – DIAGNÓSTICO DA REGIÃO: O EXEMPLO DA UNIÃO EUROPEIA

A partir dos principais aspectos conclusivos dos capítulos anteriores, postula-se um esquema teórico simplificado – denominado **matriz analítica de conformação de ASR** –, destinado a analisar se uma determinada região reúne condições primárias, interativas e jurídico-institucionais para a conformação de um ASR.

Em um segundo momento, a matriz é aplicada à União Europeia, como exercício teórico. Tanto a matriz quanto as conclusões da verificação do caso UE servirão de parâmetros de estudo, na Parte II, para avaliar se a América do Sul atende, nas circunstâncias atuais, certas condicionantes para conformar um ASR sul-americano.

#### 3.1 MATRIZ ANALÍTICA DE CONFORMAÇÃO DE ASR (PROPOSTA)

A matriz analítica a seguir apresentada (figura 1) fornece elementos, fatores e parâmetros, a partir dos quais é possível fazer um diagnóstico acerca do “padrão regional” alcançado em determinado *cluster* de Estados. Está calcada nos pressupostos mais gerais destacados por Hurrell, nos mais específicos sinalizados por Buzan e seus colaboradores, e nos jurídicos e institucionais esperados de uma OI regional que tenha como um de seus propósitos a segurança comum, estes depreendidos do processo de formação da União Europeia e da doutrina do Direito Internacional.

A matriz analítica reúne, assim, em um só lugar, os fatores que condicionam ou até mesmo favorecem a criação e o funcionamento de um ASR. Esses fatores são considerados verdadeiros *requisitos*, na medida em que deles se valerá, em capítulos posteriores, para comprovar se na América do Sul estão presentes as circunstâncias que ocorrem em outras regiões e que permitem a criação de um ASR sul-americano.

Os fatores condicionantes assumidos estão reunidos em três grupos, assim:

(A) *fatores condicionantes básicos* – que analisa a região conforme parâmetros geopolíticos e históricos, conforme Buzan e Hurrell;

(B) *fatores condicionantes interativos* – que analisa a região em função dos níveis de interação da segurança preconizados por Buzan; e

(C) *fatores condicionantes jurídico-institucionais* – que analisa a OI regional tendo em conta a doutrina do Direito Internacional e do Direito Comunitário e a experiência da União Europeia, para concluir se está apta a conduzir a gestão do ASR visualizado.

FATORES CONDICIONANTES	FOCO	PARÂMETROS DE ANÁLISE
<b>A</b>  BÁSICOS	<b>A REGIÃO:</b>  BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA	A.1 - <b>CARACTERIZAÇÃO DE UM ESPAÇO GEOGRAFICAMENTE DELIMITADO</b>
		A.2 - <b>CARACTERIZAÇÃO DE UMA BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA</b>
<b>B</b>  INTERATIVOS	<b>A REGIÃO:</b>  NÍVEIS E DINÂMICAS DE INTERAÇÃO DE SEGURANÇA INTRA E EXTRARREGIONAIS	B.1 – <b>PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS E VULNERABILIDADES NAS ESFERAS DOMÉSTICAS QUE DEFINEM TEMORES DAS SOCIEDADES</b>
		B.2 – <b>GRAU DE INTERAÇÕES DE SEGURANÇA INTERESTATAIS QUE DEFINEM A REGIÃO COMO TAL</b>
		B.3 – <b>GRAU DE INTERAÇÕES ENTRE A REGIÃO E O SISTEMA GLOBAL DE SEGURANÇA QUE DEFINEM A AUTONOMIA REGIONAL</b>
<b>C</b>  JURÍDICO- INSTITUCIONAIS	<b>A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL REGIONAL:</b>  INSTITUCIONALIDADE PARA A SEGURANÇA REGIONAL COMUM	C.1 - <b>PERSONALIDADE JURÍDICA</b>
		C.2 - <b>ALUSÃO À SEGURANÇA REGIONAL COMUM NOS MARCOS JURÍDICOS CONSTITUTIVOS</b>
		C.3 - <b>AUTORIDADE INSTITUÍDA PARA CONDUZIR A SEGURANÇA COMUM</b>
		C.4 - <b>MECANISMOS POLÍTICOS COOPERATIVOS DE PROMOÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA</b>
		C.5 - <b>MATURIDADE INSTITUCIONAL</b>
FIGURA 1 – MATRIZ ANALÍTICA DE CONFORMAÇÃO DE ASR		

### 3.2 A UNIÃO EUROPEIA COMO OBJETO DE VERIFICAÇÃO

Como exercício de imaginação, para testar a matriz analítica, a União Europeia será analisada quanto à sua viabilidade para conformar um ASR.

Os *fatores condicionantes básicos e os de interação* serão analisados brevemente. Apenas no que se refere ao *grau de interação com o sistema global de segurança* em função do papel que desempenham as potências globais, que no caso da União Europeia tem a ver com as implicações da OTAN no sistema de segurança regional, as considerações serão mais amplas.

Os *fatores condicionantes jurídico-institucionais* são os de maior interesse para o campo do Direito e para o fim desta Dissertação.

#### **A<sup>105</sup> – FATORES CONDICIONANTES BÁSICOS: BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA**

##### A.1 – CARACTERIZAÇÃO DE UM ESPAÇO GEOGRAFICAMENTE DELIMITADO

A região em foco é aquela abrangida pelos territórios dos vinte e sete Estados-Membros integrantes da OI União Europeia. A região está assentada na península europeia, quase coincidindo com a denominada Europa Ocidental.

Não forma um *cluster* padrão, haja vista que a Suécia, a Suíça e os países oriundos da fragmentação da antiga Iugoslávia não integram a OI, deixando intervalos no conjunto topográfico e descontinuando o *cluster* ideal. É da natureza da UE que todos os Estados europeus venham integrar a OI, alcançando os territórios que se estendem até os Montes Urais e a região do Cáucaso. Não seria improvável supor que até mesmo a Rússia venha a integrar-se.

##### A.2 – CARACTERIZAÇÃO DE UMA BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA

Os vinte e sete Estados associados constituem a União compartilham o espaço geográfico de onde derivou a civilização ocidental e todos os processos de integração hoje existentes no mundo, sendo a região denominada na História de “O Velho Continente”.

Ao final da década de 1940, Jean Monet (consultor econômico e político francês), Konrad Adenauer (Chanceler da República Federal da Alemanha), Alcide De Gasperi (Primeiro-Ministro e Ministro dos Negócios Estrangeiros da Itália) e Robert Schuman (Ministro dos Negócios Estrangeiros da França) idealizaram um projeto de integração europeia, que ficou materializado na Declaração Schuman.

---

<sup>105</sup> Para facilitar o entendimento das análises e a sua relação com o quadro da matriz analítica (figura 1), a formatação (numeração e fonte) dos tópicos segue um padrão próprio e não o da Dissertação.

Dois fundamentos importantes permearam o projeto: afastar a possibilidade da guerra e recuperar economicamente a Europa – a começar pelos Estados fundantes – sem ter que necessariamente depender dos EUA e da então URSS.<sup>106</sup>

Não se pode desconsiderar, entretanto, a importância do Plano Marshall para a Europa, concebido e implementado pelos Estados Unidos, cujo objetivo principal foi recuperar e reorganizar a economia dos países capitalistas da Europa, aumentando o vínculo principalmente por intermédio das relações comerciais.

Em 2000, Pascal Fontaine<sup>107</sup> assinalava a atualidade da Declaração Schuman com seu propósito rumo à paz e à segurança dos Estados europeus, e que permanece como referência originária do projeto União Europeia até os dias de hoje. “Nas origens da construção europeia, a declaração de Robert Schuman de 9 de Maio de 1950 continua a revelar uma espantosa actualidade. É nela que, há 50 anos, se alicerça a paz entre os protagonistas de duas guerras mundiais, é ela que abre o caminho às Comunidades Europeias. No limiar do terceiro milénio, a União Europeia atingiu a maturidade. Prepara um novo alargamento que determinará o seu destino e o de todo o continente. É o momento favorável para quem quiser interrogar-se sobre a génese desta organização original, medir o caminho percorrido e colher ensinamentos para novas etapas”.<sup>108</sup>

Com base nessa concepção, em 1951 foi celebrado o Tratado de Paris ou Tratado Constitutivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)<sup>109</sup>, entre França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. Embora a CECA fosse

---

<sup>106</sup> A respeito desse momento histórico que antecedeu à Declaração Schuman e aos Tratados que deram origem às Comunidades Europeias, a par da obstrução britânica ao processo inovador que supunha uma *integração de base federal* na Europa, João Mota de CAMPOS lança a seguinte questão: *Que fazer nestas circunstâncias? Deixar instalar nos espíritos o sentimento de desencanto e de renúncia e permitir que as maiores potências europeias, debruçadas sobre si mesmas, recaissem nos velhos jogos de alianças ocasionais e se digladiassem econômica e politicamente, se não militarmente, incapazes de opor uma frente comum aos desafios dos tempos modernos e, em particular ao condomínio russo-americano, e de escapar à condição de parceiros menores de um dos dois grandes?* In: CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 2008 (p. 79). [grifos do autor da Dissertação].

<sup>107</sup> Pascal FONTAINE foi o último assistente de Jean Monnet, com quem trabalhou de 1973 a 1977. Foi Chefe de Gabinete do Presidente do Parlamento Europeu de 1984 a 1987. É Ph. D. em Ciência Política e Professor no *Institut d'études politiques de Paris*.

<sup>108</sup> FONTAINE, Pascal. *Uma Ideia Nova para a Europa – Declaração Schuman 1950-2000*. 2000 (p. 45).

<sup>109</sup> Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Tratado CECA). *O Tratado CECA, assinado em Paris em 1951, congregava a França, a Alemanha, a Itália e os países do Benelux numa comunidade com o objectivo de introduzir a livre circulação do carvão e do aço, bem como o livre acesso às fontes de produção. Além disso, uma Alta Autoridade comum assegurava a vigilância do mercado, o respeito pelas regras da concorrência e a transparência dos preços. Este Tratado esteve na base das actuais instituições.*

- Disponível em: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_ecsc\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_pt.htm).

- Acesso: 1/2/2012.

uma comunidade de caráter setorial, sua criação deu início a uma visão de cooperação econômica que culminou com a criação de outras entidades nos anos subsequentes.

Em 1957, foi celebrado entre os mesmos países o Tratado de Roma, que instituía a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e a Comunidade Econômica Europeia (CEE). A primeira, de caráter setorial e justificada pela busca de energia alternativa ao petróleo, e a última, de caráter mais geral, visando diretamente à integração econômica.

Desde então, o processo de integração europeia se desenvolveu em constante aprofundamento e concomitante alargamento. O aprofundamento se deu através de um processo de transferência de competência dos Estados-Membros para uma entidade europeia supranacional, transcendendo a esfera econômica para alcançar uma integração mais ampla, inclusive com o propósito de manutenção da paz e da segurança. Nesse sentido, foram assinados sucessivos tratados com vistas ao aperfeiçoamento dessa estrutura, entre eles, mais recentes, o Tratado de Maastricht, em 1992, e o Tratado de Lisboa, em 2007.

Em termos gerais, o Tratado de Maastricht, também denominado de Tratado da União Europeia (TUE), alterou a designação da CEE, passando a denominar-se Comunidade Europeia, e introduziu novas formas de cooperação entre os Estados-Membros, criando a União Europeia, uma nova estrutura política e econômica que passou a liderar o processo de integração.

Dilatou-se o objeto de cooperação da proposta europeia, ocorrendo uma progressiva adesão de novos países membros e culminando na constituição da atual União Europeia, integrada hoje por vinte e sete Estados-Membros.

Sob uma perspectiva geopolítica, as principais teses nesse campo conferem à Europa um papel fundamental na relação território poder mundial.<sup>110</sup>

Assim, constata-se que a região analisada dispõe de sólida base histórica e geopolítica e conta com uma OI regional que abriga a dimensão da segurança.

## **B – FATORES CONDICIONANTES INTERATIVOS: NÍVEIS DE INTERAÇÃO DE SEGURANÇA**

### **B.1 – PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS E VULNERABILIDADES NAS ESFERAS DOMÉSTICAS**

<sup>110</sup> Tese de Halford John MACKINDER, de 1904: O domínio da zona central ou *heartland* (Alemanha oriental, Rússia, Sibéria) e da *world island* (Eurásia) permite o controle da faixa periférica (Europa ocidental, Oriente Médio, Índia e China); o controle desta última faixa assegura o controle das “ilhas circunstantes” (Grã-Bretanha, África, Indonésia e Japão), assim como das “ilhas” transoceânicas (América e Austrália). In: BOBBIO, Noberto *et al.* *Op. cit.* (p. 544).

A percepção de ameaças e vulnerabilidades nas esferas domésticas que definem temores das sociedades talvez seja o principal fator que conduza a intenção política de conformação de ASR.

Os Estados europeus identificam ameaças de variadas naturezas sobre suas sociedades nacionais e consideram que seus sistemas de defesa apresentam certas vulnerabilidades, o que se reflete na União como temores comuns em toda a região. As preocupações se traduzem em alguns de seus principais dispositivos de ação.

A *Estratégia Europeia de Segurança (EES) e PESD* da União Europeia de 2009, confirmando a EES de 2003, “salienta que as principais ameaças com que a UE se confronta (terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e crime organizado) e identifica objectivos estratégicos que têm servido de base para a elaboração de sub-estratégias”.<sup>111</sup>

A *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia*, por seu turno, considerando que “a criminalidade aproveita-se das oportunidades oferecidas por uma sociedade globalizada, tais como as comunicações de alta velocidade, a elevada mobilidade e as operações financeiras instantâneas. Da mesma forma, há fenómenos que têm um impacto transfronteiras sobre a segurança dentro da União Europeia”, define as seguintes ameaças comuns importantes: o terrorismo, em todas as suas formas; as graves formas de criminalidade organizada; a cibercriminalidade; a violência em si mesma, como a violência juvenil ou a violência nos eventos desportivos; e as catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem.<sup>112</sup>

## B.2 – GRAU DE INTERAÇÕES DE SEGURANÇA INTERESTATAIS

As interações de segurança entre os Estados europeus que definem a Europa como uma região (sob a perspectiva do fenómeno do regionalismo) tiveram início (ou reinício) a partir do final da 2ª Grande Mundial, ganhando impulso a partir dos tratados constitutivos da União Europeia, na década de 1950, e se intensifica cada vez mais a partir das novas tecnologias em meios de transportes e de comunicações que facilitam as aproximações.

<sup>111</sup> *Estratégia Europeia de Segurança e PESD*. (versão em Português). Aprovada com a Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de Fevereiro de 2009, sobre a Estratégia Europeia de Segurança e a PESD (2008/2202(INI)). Publicada no Jornal Oficial da União Europeia C 76 E/64, de 25/03/2010.

- Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/mwgjinternal/de5fs23hu73ds/progress?id=2dL8vHtjgb&dl>.

- Acesso: 2/03/2012.

<sup>112</sup> *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança* (p. 13 e 14). (versão em Português). Aprovada pelo Conselho Europeu, em 25 e 26 de Março de 2010.

- Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf).

- Acesso em 08/08/2012.

Não se identificam, atualmente, substanciais *assimetrias* a ponto de comprometerem o equilíbrio estratégico, ainda que o peso político dos Estados economicamente mais poderosos – particularmente Alemanha, França e Reino Unido – se manifeste mais enfaticamente quando os seus interesses imediatos estão em jogo. A União Europeia dispõe de mecanismos que procuram a reduzi-las, a exemplo da “cooperação reforçada”.<sup>113</sup>

Quanto ao grau de interações de segurança interestatais da União Europeia, pode-se afirmar que ocorrem em ritmo intenso, caracterizado por relações estáveis e consistentes, não obstante as assimetrias e as naturais desconfianças ainda remanescentes de um processo histórico marcado por guerras em todo o continente.

As interações de segurança interestatais em curso contribuem para a definição de *padrão regional* de segurança da União Europeia.

### B.3 - GRAU DE INTERAÇÕES ENTRE A REGIÃO E O SISTEMA GLOBAL DE SEGURANÇA

Quanto ao grau de interação entre a região e o sistema global de segurança, em função do papel que desempenham as potências globais, há de se destacar a relação entre a União Europeia e a OTAN.

#### **A OTAN e a União Europeia**

Aparentemente, não faria muito sentido se conceber um ASR que estivesse vinculado a outro arranjo de segurança que não a ONU. Onde estaria a tal autonomia regional em termos de segurança? O caso da União Europeia com a OTAN, contudo, demonstra que o modelo é possível.

*A Estratégia Europeia de Segurança e PESC, em suas Considerações gerais:*

*Reitera a importância das relações transatlânticas e reconhece a necessidade de que se coordenem as ações da PESC e da OTAN, mas, ao mesmo tempo, destaca a necessidade de que a associação seja mais equilibrada, sem concorrência, e respeite a autonomia respectiva e de que predomine a compreensão mútua quando existam divergências estratégicas.*<sup>114</sup>

Na relação histórica UE-OTAN, um Relatório da Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento Europeu, de 2009, reconhece

*[...] o papel fundamental desempenhado pela OTAN na arquitectura de segurança da Europa, tanto no passado, como no presente; observa*

<sup>113</sup> Os Estados-Membros que desejem instituir entre si uma cooperação reforçada no âmbito das competências não exclusivas da União podem recorrer às instituições desta e exercer essas competências aplicando as disposições pertinentes dos Tratados, dentro dos limites e segundo as regras previstas no presente artigo e nos artigos 326º a 334º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. (art. 20º TUE).

<sup>114</sup> *Estratégia Europeia de Segurança e PESC. Op. cit., 2010. (Considerações gerais, 4., p. C 76 E/62).*

*que, para a maioria dos Estados-Membros da UE que também são aliados da OTAN, a Aliança continua a ser a base da sua defesa colectiva e que a segurança da Europa como um todo, independentemente das posições individuais adoptadas pelos seus Estados, continua a beneficiar da manutenção da aliança transatlântica; considera, por conseguinte, que a única forma lógica de organizar a futura defesa colectiva da UE deve ser, sempre que possível, organizada em cooperação com a OTAN; entende que os Estados Unidos e a União Europeia precisam de intensificar a sua relação bilateral e alargá-la a questões relativas à paz e à segurança.*<sup>115</sup>

Depreende-se que não há incompatibilidade nessa relação de forças – mesmo não sendo esta uma postura unânime –, conforme indica a Proposta de Resolução do Parlamento Europeu (parte integrante do Relatório referido no parágrafo anterior), que descreve o papel da OTAN na arquitetura de segurança da União Europeia<sup>116</sup>. O Parlamento Europeu, *tendo em conta* a Declaração Conjunta UE-OTAN (2002); o enquadramento geral das relações permanentes UE-OTAN, concluído pelo Secretário-Geral do Conselho da UE/Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum e pelo Secretário-Geral da OTAN (2003); o Tratado de Lisboa (2007), além de outros marcos regulatórios; e *considera*, entre outros aspectos, que:

- A OTAN constitui o cerne da segurança europeia e que a União Europeia dispõe de um potencial suficiente para apoiar as suas atividades, de tal modo que o reforço da capacidade de defesa europeia e o aprofundamento da cooperação se revelarão benéficos para ambas as organizações;
- 94% da população da UE são compostas por cidadãos de países que fazem parte da OTAN, que 21 dos 27 Estados-Membros da UE são aliados da NATO, que 21 dos 26 aliados da NATO são Estados-Membros da UE e que a Turquia, um aliado da OTAN de longa data, é candidata à adesão à UE;
- A UE e a OTAN têm de reforçar a sua cooperação e devem maximizar os trunfos de ambas as organizações mediante a garantia de uma colaboração efetiva e do fim das querelas institucionais;
- Embora a OTAN seja o atual fórum de discussão e a opção previsível para uma operação militar conjunta que envolva os aliados europeus e norte-americanos, a responsabilidade última pela paz e pela segurança cabe às Nações Unidas;

<sup>115</sup> PARLAMENTO EUROPEU. Comissão dos Assuntos Externos. Relatório da Reunião de 28 de Janeiro de 2009 [2008/2197(INI)]. *Sobre o papel da NATO na arquitectura de segurança da UE.*

- Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2009-0033&language=PT&mode=XML>.

- Acesso em: 31/10/2012.

<sup>116</sup> *Ibidem*. Texto adaptado do original em Português pelo autor da Dissertação para facilitação da leitura.

- As tropas e o equipamento afetos às missões da PESD (Política Externa de Segurança e Defesa) são mais ou menos os mesmos que os atribuídos às operações da OTAN;

- As relações entre a UE e a OTAN podem ser melhoradas por ambas as partes, promovendo a UE uma maior participação na PESD dos aliados da OTAN que não integram a UE e promovendo a OTAN uma maior participação no diálogo UE-OTAN dos Estados-Membros da UE que não pertencem à OTAN; considerando que o relacionamento entre a UE e os EUA deve ser reforçado;

- Os processos de alargamento da UE e da OTAN, embora difiram, se devem reforçar mutuamente, para assegurar a estabilidade e a prosperidade no continente europeu; e

- Um elemento importante da relação entre a UE e a OTAN é o apoio aos esforços nacionais de desenvolvimento e mobilização de capacidades militares para a gestão de crises de forma mutuamente proveitosa, o que, por sua vez, contribui para a função primordial da salvaguarda da defesa do território e dos interesses de segurança dos Estados-Membros.

E, ainda no mesmo Relatório, apresenta uma *síntese estratégica*, cujas orientações percebidas como as mais relevantes são:

- A razão de ser da União Europeia é a construção da paz dentro e fora das suas fronteiras, graças a um empenho num multilateralismo eficaz, de acordo com a letra e o espírito da Carta das Nações Unidas; observa que uma estratégia de segurança eficaz reforça a Democracia e a proteção dos direitos fundamentais; nota, ao invés, que uma estratégia de segurança ineficaz conduz ao sofrimento humano desnecessário; observa que a capacidade da União Europeia para construir a paz depende do desenvolvimento de uma estratégia ou uma política de segurança corretas, incluindo a capacidade de conduzir ações autônomas e o estabelecimento de uma relação eficaz e complementar com a OTAN;

- A UE deve alargar e garantir a sustentabilidade das missões da PESD à prevenção de conflitos, à promoção da estabilidade e ao auxílio humanitário onde ele for necessário, mediante a existência de consenso entre os seus Estados-Membros, ou no quadro de uma cooperação estruturada, havendo a necessidade de a UE e a OTAN desenvolverem uma abordagem abrangente da gestão das crises; e

- Tanto a OTAN quanto a UE devem apoiar, enquanto objetivo comum de longo prazo, um compromisso para a construção de um mundo mais seguro para os

habitantes dos respectivos Estados membros e para o resto do mundo em geral, de acordo com o espírito e a letra da Carta das Nações Unidas, e que também devem trabalhar ativamente para prevenir e reagir às atrocidades maciças e aos conflitos regionais, que tanto sofrimento humano continuam a causar.

Registrou-se ainda no Relatório do Parlamento Europeu a *opinião minoritária* de alguns eurodeputados, que exigiu: “uma UE civilista; uma separação completa entre a NATO e a UE; a abolição das armas nucleares; a utilização das despesas militares para fins civis; o fim da NATO!”

No cômputo da votação, 37 eurodeputados aprovaram a proposta de intensificação das relações UE-OTAN, 11 foram contrários e 17 se abstiveram, deixando bem claro sob a perspectiva comunitária que a União Europeia deseja, além de manter-se aliada da OTAN, intensificar a associação e estendê-la aos membros europeus ainda não partícipes.

## **C – FATORES CONDICIONANTES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS: A OI REGIONAL**

### C.1 - PERSONALIDADE JURÍDICA

A UE é uma superestrutura que envolve organizações internacionais, Estados, ordens normativas e instituições supranacionais, integrada por vinte e sete membros. É uma entidade autônoma capaz de exercer direitos por si própria ou por intermédio de outras entidades, todas ligadas por formas de cooperação ou por instituições a ela ligadas. As Comunidades não têm existência autônoma sem a União que as integra, assim como a União fica desprovida de suporte sem as Comunidades.

Após o Tratado de Lisboa (2007) a personalidade jurídica passou a estar claramente disposta no TUE, nos seguintes termos objetivos:

*A União tem personalidade jurídica.*  
(art. 47º TUE, do Título VI – Disposições Finais).

### C.2 - ALUSÃO À SEGURANÇA REGIONAL COMUM NOS MARCOS JURÍDICOS CONSTITUTIVOS

O Tratado da União Europeia, principal fonte do Direito primário da União Europeia e marco jurídico fundamental, destaca já no *Preâmbulo*:

*RESOLVIDOS a executar uma política externa e de segurança que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum que poderá conduzir a uma defesa comum, de acordo com as disposições do artigo 42º, fortalecendo assim a identidade europeia e a sua independência, em ordem a promover a paz, a segurança e o progresso na Europa e no mundo [...].*<sup>117</sup>

<sup>117</sup> TUE. Preâmbulo, letra “a”.

Em suas *Disposições Gerais Relativas à Ação Externa da União*, o TUE faz clara alusão à segurança comum. O tratado estabelece que a União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, com certas finalidades que bem caracterizam a importância da segurança, como por exemplo: (i) salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade; (ii) preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional; e (iii) prestar assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana.<sup>118</sup>

Nas *Disposições Específicas Relativas à Política Externa e de Segurança Comum*, são definidos claramente os responsáveis, domínios e limites.<sup>119</sup>

*A política externa e de segurança comum está sujeita a regras e procedimentos específicos. É definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade, salvo disposição em contrário dos Tratados. Fica excluída a adopção de actos legislativos. Esta política é executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados. Os papéis específicos que cabem ao Parlamento Europeu e à Comissão neste domínio são definidos pelos Tratados. O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito a estas disposições, com excepção da competência para verificar a observância do artigo 40º do presente Tratado e fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.*

O TUE também dispõe sobre orientações gerais, adota decisões (ações, posições e regras) e reforça a cooperação sistemática na condução da política<sup>120</sup>.

*A União conduz a política externa e de segurança comum:*

- a) *Definindo as orientações gerais;*
- b) *Adoptando decisões que definam:*
  - i) *As acções a desenvolver pela União;*
  - ii) *As posições a tomar pela União;*
  - iii) *As regras de execução das decisões referidas nas subalíneas i) e ii); e*
- c) *Reforçando a cooperação sistemática entre os Estados-Membros na condução da sua política.*

### C.3 - AUTORIDADE INSTITUÍDA PARA CONDUZIR A SEGURANÇA COMUM

Na União Europeia, o TUE assegura a representação externa da União nas matérias do âmbito da Política Externa e Segurança Comum (PESC), sendo esta uma

<sup>118</sup> TUE. Capítulo I, art. 21º, 2.

<sup>119</sup> TUE. Capítulo I, art. 24º, 1.

<sup>120</sup> TUE. Capítulo I, art. 25º.

atribuição do Conselho, por intermédio do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança <sup>121</sup>, a quem é, explicitamente, atribuída a missão de conduzir a política externa e de segurança comum (art. 15º e 18º TUE) <sup>122</sup>.

*O Alto Representante conduz a política externa e de segurança comum da União. Contribui com as suas propostas para a elaboração dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho. Actua do mesmo modo no que se refere à política comum de segurança e defesa. (art. 18º TUE, 2.)*

Ao final de 2008, o primeiro Alto Representante da UE, Javier Solana, que ficou no cargo entre 1999 e 2009, expediu o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, que foi subscrita pelos chefes de Estado e de Governo, bem refletindo os resultados de um padrão de política em termos de segurança adotado pela União Europeia.

*No espaço da última década, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), que é parte integrante da nossa Política Externa e de Segurança Comum (PESC), tem vindo a adquirir experiência e capacidade, [...].*

*O êxito desta actuação é o resultado de uma política externa e de segurança que a Europa aborda de maneira distinta. Não há, no entanto, motivo para complacências. Para que possamos garantir a nossa segurança e corresponder às expectativas dos nossos cidadãos, temos de estar prontos a sermos nós a moldar os acontecimentos. Significa isto que temos de ser mais estratégicos na nossa maneira de pensar e mais eficazes e visíveis no mundo. <sup>123</sup>*

#### C.4 - MECANISMOS POLÍTICOS COOPERATIVOS DE PROMOÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA

A *Estratégia Europeia de Segurança e PESD* <sup>124</sup> (2010), decorrente da Política Externa e de Segurança Comum, é o principal instrumento estratégico de ação em matéria de segurança e de defesa da União Europeia.

*[...] a União Europeia precisa de desenvolver a sua autonomia estratégica através de uma política externa, de segurança e de defesa forte e eficaz, a fim de promover a paz e a segurança a nível*

<sup>121</sup> A partir de Tratado de Lisboa, o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum teve a denominação alterada para *Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança*.

<sup>122</sup> O Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança é nomeado pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão. O Conselho Europeu pode igualmente pôr fim ao seu mandato mediante o mesmo processo. Por inerência de cargo, o Alto Representante é um dos vice-presidentes da Comissão. Nesse âmbito, está sujeito, juntamente com o Presidente e os restantes membros da Comissão, ao voto de aprovação do Parlamento Europeu. Fontes: art. 15º, 17º, 18º, 21º, 22º, 24º, 26º e 27º TUE.

<sup>123</sup> SOLANA, Javier. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança* (p. 9). In: *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança* (Conselho da União Europeia). 2009.

- Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=FXFOjVZUL4>.

- Acesso: 02/09/2012.

<sup>124</sup> *Estratégia Europeia de Segurança e PESD. Op. cit., 2010. (Considerações gerais, 1., p. C 76 E/62).*

*internacional, defender os seus interesses no mundo, proteger a segurança dos seus cidadãos, contribuir para um multilateralismo efectivo, fomentar o respeito pelos direitos humanos e pelos valores democráticos em todo o mundo e salvaguardar a paz mundial;*

Outro instrumento que orienta o “como fazer”, desta feita em matéria de segurança “interna” da União Europeia, é a *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia*. Os mecanismos de promoção da paz e da segurança são destacados e incentivados, não só no próprio território da UE quanto em terceiros países e regiões.

*O “risco zero” não existe, mas, apesar disso, a União deve criar um ambiente seguro em que as pessoas na Europa se sintam protegidas. Além disso, devem ser criados os mecanismos necessários para manter elevados níveis de segurança, não apenas no território da UE, mas também, na medida do possível, quando os cidadãos viajam para países terceiros ou se encontram num ambiente virtual como a Internet.*<sup>125</sup>

Nesse contexto, a referida Estratégia define um modelo de segurança europeu, que consiste em ferramentas comuns, com os seguintes compromissos: uma relação mutuamente reforçada entre segurança, liberdade e privacidade; a cooperação e a solidariedade entre os Estados-Membros; a participação de todas as instituições da UE; o tratamento das causas da insegurança e não apenas dos seus efeitos; uma melhor prevenção e antecipação; a participação, na medida em que lhes diga respeito, de todos os sectores que tenham um papel a desempenhar na protecção (políticos, económicos e sociais); e uma maior interdependência entre segurança interna e segurança externa.<sup>126</sup>

#### C.5 - MATURIDADE INSTITUCIONAL

O processo de integração europeia se desenvolveu em constante aprofundamento. Após mais de cinquenta anos lidando com interesses tidos como irreconciliáveis, a União Europeia, por intermédio de seus vários órgãos com atribuições em grande medida compartilhadas, atingiu um estágio de evolução que permitem considerá-la uma “organização madura”.

O desejável requisito “padrão regional” com vistas à construção de um arranjo de segurança regional, a que se refere Buzan<sup>127</sup>, começou a ser construído, sob o viés da segurança comum, com a Cooperação Política Europeia (CPE). Em 1970, foi

<sup>125</sup> *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia. Op. cit.*, 2010. (p. 11).

<sup>126</sup> *Ibidem* (p. 12).

<sup>127</sup> Conforme abordagem do Cap. 1 desta Dissertação.

apresentado na reunião de cúpula de Luxemburgo o Relatório Davignon <sup>128</sup>, a pedido dos Chefes de Estado e de Governo, que entre outras propostas relançou a ideia de cooperação política. Em 1972, a CPE foi lançada informalmente, no nível intergovernamental, tendo como principal finalidade a consulta entre os Estados-Membros acerca de questões de política externa. A partir de então, o sistema de cooperação de política externa foi sendo gradualmente expandido em termos institucionais, resultando, ao longo dos anos, em diversas medidas de cooperação.

Atualmente, a *Política Externa de Segurança Comum*, a função de *Alto Representante para os Negócios Estrangeiros* e diversos *mecanismos cooperativos de promoção da paz e da segurança* existentes são decorrência desse amadurecimento institucional da União Europeia que, com a CPE, iniciou um bem sucedido padrão de política regional.

Mesmo com as anomalias que eventualmente se manifestam, como a crise do sistema monetário dos Estados-Membros da Zona do Euro, a estrutura de decisões concertadas, sob um ordenamento jurídico com base no Direito Comunitário, proporciona à organização um caráter de permanência cada vez mais aperfeiçoado. Percebe-se, claramente, a existência de um “padrão regional” de segurança na União Europeia.

### 3.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Com base na matriz analítica, que agrega os princípios teóricos erigidos na fundamentação apresentada nos primeiros capítulos desta Dissertação, além dos argumentos doutrinários do Direito Internacional e do Direito Comunitário, a União Europeia foi posta à verificação, donde se concluiu que – por um mero exercício, já que a região por ela abrangida dispensaria tal análise – a OI dispõe de todos os requisitos legais para a conformação de um ASR.

No próximo capítulo, iniciando a Parte II da Dissertação, serão analisados os possíveis cortes geopolíticos definidores de regiões do mundo, nos quais o Brasil estaria incluído, de modo a demonstrar a hipótese secundária da Dissertação que indica o corte *América do Sul* como o mais adequado para a conformação de um ASR.

---

<sup>128</sup> O Relatório Davignon preconizava um sistema de informação, consulta e cooperação regular entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos diferentes Estados-Membros que convergisse para uma “cultura diplomática europeia” com uma só voz, concertada, tendo em vista posições comuns.

## **PARTE II**

### **UNASUL: PERSPECTIVA DA SEGURANÇA SUL-AMERICANA**

O objetivo da PARTE II é, inicialmente, confirmar a hipótese secundária da Dissertação, procedendo a uma análise de possíveis cortes geopolíticos para a conformação de um ASR nos quais o Brasil poderia estar incluído, buscando concluir se o *corte América do Sul* é, de fato, a melhor opção político-estratégica para o enfrentamento das ameaças comuns que compartilha com o seu entorno estratégico (Cap. 4 – POSSÍVEIS ÂMBITOS DA SEGURANÇA COMUM).

Na sequência, a região definida pelo espaço geográfico sul-americano, sob a égide da UNASUL, é posta à análise, valendo-se da matriz teórica apresentada na Parte I, com o propósito de verificar se as condicionantes requeridas para a conformação de um ASR sob a égide dessa organização internacional são atendidas. (Cap. 5 – UM ARRANJO DE SEGURANÇA SOB A ÉGIDE DA UNASUL).

## CAPÍTULO 4 – POSSÍVEIS ÂMBITOS DA SEGURANÇA COMUM

Como se viu na Parte I, as visões geopolíticas, com base no território, são componentes importantes das doutrinas estratégicas dos Estados, dos processos políticos, das críticas dos dissidentes e das discussões acadêmicas sobre os assuntos da cena mundial. Sendo essa ferramenta bem aplicada, é possível entender a rapidez com que o significado político de determinadas regiões pode mudar, e que deve existir prudência quanto aos prognósticos geopolíticos.

Desse entendimento, descartado o utópico *corte mundo* sobre o qual haveria uma igualmente utópica *segurança global* proporcionada pela ONU<sup>129</sup>, concebem-se os seguintes cortes geopolíticos a partir dos quais se poderia imaginar a conformação de um ASR para abrigar o Brasil e os demais Estados sul-americanos: *as Américas*, *a América Latina* e a própria *América do Sul*.

O corte geopolítico *América Latina* será brevemente considerado, mas, objetivamente, tem-se que apenas os cortes *Américas* e *América do Sul* possibilitam a estrutura teórica e material para atender aos desafios da dimensão da segurança. A análise também poderia se concentrar apenas no corte *América do Sul*, que é o foco da Dissertação; entretanto, tendo em vista os existentes mecanismos de segurança hemisférica, a rigor capitaneados pelos EUA – e que por certo implicam e continuarão a implicar qualquer arranjo de segurança que se conceba nas Américas – convém analisar a questão e dela extrair argumentos para considerações futuras.

### 4.1 O POUCO PROVÁVEL CORTE AMÉRICA LATINA

Embora a região receba o rótulo de “latina”, o espaço geográfico que congrega as Américas Central e do Sul, além do México, é constituído de países de línguas diversas – espanhol, predominante, seguido de português (só no Brasil), inglês, francês e holandês, além de línguas nativas. “Para a geopolítica contemporânea, não existe essa entidade abstrata e indefinida chamada América Latina enquanto objeto teórico e empírico das relações internacionais”.<sup>130</sup>

Entretanto, não é de todo vazia a experiência latino-americana em termos institucionais, pelo menos no campo das trocas comerciais. Paralelamente à existência de uma organização de caráter político (Organização dos Estados Americanos - OEA) e de uma aliança militar (Tratado Interamericano de Assistência

<sup>129</sup> Ver 1.2.2 - A ONU e um utópico arranjo de segurança global.

<sup>130</sup> COSTA, Wanderley. *O Brasil e a América do Sul: Cenários Geopolíticos e os Desafios da Integração*. 2007 (p. 106).

Recíproca – TIAR, 1947)<sup>131</sup>, algumas iniciativas de cooperação econômica foram organizadas. A maioria dos Estados, abdicando do programa "Aliança para o Progresso", considerou esta iniciativa uma manifestação invasiva da política externa dos Estados Unidos da América, e criaram a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)<sup>132</sup>, posteriormente substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>133</sup>. Apesar de alguns resultados positivos, a experiência da ALALC frustrou as expectativas, pois não conseguiu modificar substancialmente os fluxos comerciais latino-americanos. Mesmo substituída pela ALADI, a organização não alterou a metodologia de trabalho anterior e, como sua antecessora, não redirecionou o intercâmbio comercial.

Tem-se, assim, além de uma frágil integração comercial, uma inexistente integração política, que é o campo onde a dimensão da segurança é discutida e de onde decorrem políticas e ações efetivas.

*A experiência de cooperação multilateral da América Latina no decorrer do século e meio de história independente apresenta algumas características limitadoras de uma autêntica e profunda "entente" regional. A primeira delas é a excessiva verbalização em torno de políticas que deveriam ser objetivas e concretas. Neste caso as frases de efeito e os discursos escondem uma incapacidade de fazer com que o verbo se transforme em ação. Em segundo lugar, presenciamos a difícil definição coletiva do relacionamento que a América Latina deverá estabelecer com os Estados Unidos da América. Estes, desde o final do século passado, lideram o movimento pan-americano interpretando um papel que o jornal Le Temps define como sendo de um bichano que toca música em um baile enquanto os camundongos dançam.*<sup>134</sup>

<sup>131</sup> Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947). In: MAZZUOLI, Valerio (org.). Coletânea de Direito Internacional/Constituição Federal. 2010 (p. 287)

<sup>132</sup> Sobre a ALALC. BARRAL, Welber e BOHRER, Carolina. *A Integração Latino-Americana em foco: 50 anos de ALALC/ALADI*. 2010. A ALALC foi criada em 1960, com base na cláusula da nação mais favorecida e no princípio do tratamento nacional, para levar à criação de uma zona de livre comércio sub-regional, conforme o disposto no art. 2º do Tratado de Montevidéu, num prazo inicial de doze anos. A iniciativa não teve muito sucesso por uma série de razões, mas principalmente porque, além da proposta de integração ter um esquema muito ambicioso e rígido, não levava em consideração a heterogeneidade econômica industrial da região e a de visão quanto ao perfil a ser conferido à integração regional. Além disso, não havia um mecanismo de supervisão e controle do comportamento dos Estados, nem um mecanismo de solução de controvérsias que pudesse garantir os acordos assumidos. (p.92).

<sup>133</sup> Sobre a ALADI. *Ibidem*. Criada em 1980 por um novo Tratado de Montevidéu (TM-80), a ALADI deixou de lado os mecanismos rígidos que caracterizavam a ALALC, estabelecendo como mecanismo de longo prazo a criação gradual e progressiva de um mercado comum latino-americano. [...] ao menos em termos comerciais, a ALADI parece ter contribuído para o desenvolvimento de seus países membros. [...] No entanto, é preciso continuar investindo na ALADI, de forma a não apenas garantir os avanços alcançados nos últimos anos, mas também permitir a sua expansão e evitar a perda de market share. Para isso, é importante o aprofundamento e a ampliação das matérias objeto de negociação dos acordos nos processos de integração. (p.92).

<sup>134</sup> SEITENFUS, Ricardo. *A cooperação argentino-brasileira: significado e perspectivas*. 1989 (p. 115).

Por outro lado, a hipótese de uma exclusão completa de Washington do concerto latino-americano, tal como aparece em certas propostas após o conflito das Malvinas, parece desconsiderar o peso econômico e militar que os EUA exercem tradicionalmente.

Não há argumentos que conduzam à perspectiva de uma segurança latino-americana. Não há interesses comuns diante de ameaças comuns que justifiquem a constituição de uma associação política, muito menos um arranjo de segurança regional.

Assim, tem-se que o corte *América Latina* nunca se expressou pelo desejo de formar uma união política em sua História. Quando muito, as iniciativas bolivarianas expressaram o sentido de solidariedade e unidade, mas ficaram no plano filosófico. Ademais, a diversidade de propósitos políticos e a natural atração da América Central para a órbita de influência dos EUA inviabilizam qualquer sentido de organicidade latino-americana.

É muito difícil para a América Latina estabelecer um arranjo de segurança regional sem a presença dos EUA que, de uma forma ou de outra, sempre reagiram aos desafios de segurança da região, seja apoiando ou incentivando o uso da força ou promovendo arranjos multilaterais de segurança, mas sem investir na institucionalização.<sup>135</sup>

Assim, conclui-se que o corte geopolítico *América Latina* não reúne suficientes condições políticas e institucionais capaz de conformar um ASR.

## 4.2 O CORTE AMÉRICAS E A SEGURANÇA HEMISFÉRICA

### ***Geopolítica das Américas***

O corte *Américas* é um dos mais estudados pelos estrategistas, desde as primeiras teorias geopolíticas no início do século XX. É um espaço territorial compacto, formado por duas grandes “ilhas” ligeiramente separadas pelo Canal do Panamá e isolado por oceanos dos outros grandes conjuntos topográficos. É extremamente rico em recursos naturais, o que pode lhe garantir independência energética. As línguas predominantes são o inglês e o espanhol, não se constituindo um problema, como se verifica em outras regiões.

Estando os EUA inseridos neste corte, na condição de maior potência econômica e militar do planeta, com singular capacidade dissuasória estratégica

<sup>135</sup> HURRELL, Andrew. *Latin America 's New Security Agenda*, 1998 (p. 531), *apud* PAGLIARI, Graciela de Conti. [UFRGS. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. 2004 (p. 18)].

nuclear, tem-se uma suposta e automática proteção que pode ser interpretada como extensiva a toda a região, apesar da opção pelo Reino Unido diante da Argentina na questão das Malvinas, como se verá mais adiante. Assim, sob a ótica estratégico-militar, considerando, meramente, a proteção contra ameaças extrarregionais, este é um fator que favorece a conformação de um ASR no *corde Américas*.

*América, Ilha-Continente cercada pelos dois maiores oceanos... . Daí Haushofer haver argumentado que numa Geopolítica do Confronto a uma Ilha Mundial unida (...) só a Pan-América poderia vir a contrabalançar.*<sup>136</sup>

Por outro lado, saindo da perspectiva exclusivamente geopolítica e estratégico-militar, tendo em vista o *status* dos EUA como superpotência mundial, verifica-se uma acentuada assimetria de poder na região, o que, sob a perspectiva político-militar fundada no conceito da soberania estatal e na importância do equilíbrio de poder nas concertações regionais, conforme aponta Barry Buzan, existe uma dificuldade de caracterizar um complexo de segurança nas Américas em face do peso político-militar dos EUA que implicaria inexorável intervenção nas políticas domésticas dos Estados.<sup>137</sup>

### ***Um histórico de ressentimentos***

Apesar dessa indicação favorável do ponto de vista geopolítico e militar, não se percebe uma disposição política dos Estados americanos no sentido de aceitar plenamente o conceito de segurança hemisférica. Alguns ressentimentos históricos contra os EUA foram se acumulando durante cerca de um século e explicam essa postura que representa um importante obstáculo para uma eventual consolidação de um ASR *Américas*. O comportamento dos EUA perante os países da América – com exceção do Canadá – parece ser um reflexo interno de suas políticas.

*O regionalismo e o globalismo se confundem na política externa dos Estados Unidos; se confundem, via de regra, com a luta institucional entre o Conselho de Segurança Nacional e o Departamento de Estado; o primeiro é base globalista, o segundo é a base regionalista...*<sup>138</sup>

De outubro de 1889 a abril de 1890, os EUA organizaram um Congresso em Washington para discutir os métodos de prevenção de conflitos no continente. A partir deste momento, todo o processo de aproximação política coletiva nas

<sup>136</sup> CASTRO, Therezinha. *Nossa América - Geopolítica Comparada*. 1994 (p. 361).

<sup>137</sup> BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 1991 (p. 206).

<sup>138</sup> CASTRO, Therezinha. *Op. cit.* (p. 306).

Américas será condicionado pela participação dos EUA. Naquela oportunidade foi criada a "União Internacional das Repúblicas Americanas", um centro de coleta e difusão de informações comerciais, que contou, pela primeira vez, com a participação do Brasil em uma reunião visando à concertação americana. Várias outras conferências pan-americanas ocorreram até 1938. No período, buscou-se estabelecer as regras de igualdade jurídica entre os Estados membros, mas também se desenvolveu um sentimento de desconfiança em relação aos EUA.

*O grande desequilíbrio real, a extraordinária diferença política, militar e econômica dos membros do movimento fazem nascer junto aos pequenos e médios Estados latino-americanos o receio de uma influência nefasta dos Estados Unidos da América. Estes, durante várias décadas reagiram negativamente à formalização de regras restritivas de relacionamento mas acabaram por aceitar, quando da Conferência de Montevideú de 1933, o reconhecimento da igualdade jurídica entre os Estados e do princípio de não-intervenção nos assuntos internos dos Estados membros.*<sup>139</sup>

A perspectiva de possíveis riscos de uma intervenção extracontinental nos assuntos americanos, ainda por conta dos efeitos da crise internacional dos anos 1930, levou à realização de duas reuniões emergenciais, sendo que a segunda, realizada em Lima, em 1938, resulta na assinatura de uma Declaração Conjunta, que consagra o espírito da Doutrina de Monroe, cujo sentido geral é de que qualquer ingerência extracontinental nos assuntos internos de um dos Estados membros será considerada como ingerência nos assuntos internos de todos os Estados do continente. Tratou-se de um marco nas relações hemisféricas que dá origem ao princípio de segurança coletiva continental, que permitiu aos EUA manter todos os Estados unidos em torno dos aliados durante a II Guerra Mundial, com exceção da Argentina. Logo após os conflitos, inicia-se um cuidadoso estudo para tornar o movimento pan-americano permanente, com Secretariado, instalações próprias e um conjunto de regras de cooperação.

Em 1947, os Estados membros assinaram no Rio de Janeiro o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) que, a rigor, representou uma aliança militar de caráter defensivo. Logo depois, em 1948, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), nos moldes das organizações internacionais. A OEA foi acusada de manipular os países membros em prol dos mais poderosos, sobretudo os EUA.

---

<sup>139</sup> SEITENFUS, Ricardo. *Op. cit.*, 1989 (p. 115).

*A OEA será utilizada durante a Guerra Fria por Washington para a realização de intervenções nos assuntos internos dos Estados membros. Os casos da Guatemala (1954), de Cuba (1959) e da República Dominicana (1965) são bastante elucidativos deste comportamento. É necessário mencionar a ausência do Canadá na OEA, o que demonstra que esta instituição não cobre o universo americano, servindo antes de mais nada para definir as relações entre os Estados Unidos da América e os países latino-americanos.*  
140

Em período mais recente, a Guerra das Malvinas, entre a Argentina e o Reino Unido, em 1982, significou na prática para alguns analistas o fim do TIAR, tendo em vista o apoio incondicional ao país europeu em detrimento ao americano. A Guerra representou um reforço à relação especial entre os Estados Unidos e o Reino Unido e o enfraquecimento político da OEA.

*A crise das Malvinas de 1982 provou a fragilidade do sistema interamericano (...) o Brasil demonstrou ter uma política externa muito mais previsível que os Estados Unidos. (...) O organismo vem sendo impotente para resolver uma série de conflitos.*<sup>141</sup>

A participação da OEA à frente da crise de segurança mais grave das Américas, que é o conflito interno colombiano, demonstra a sua fragilidade. A OEA não tem se colocado como mediadora ou como foro adequado para o debate da crise. Sua participação não foi além da aprovação de declarações de apoio ao governo e às negociações de paz.<sup>142</sup>

### **O Fracasso da ALCA**

Na Cúpula das Américas (Miami, 1994), os presidentes da república das três Américas concordaram com a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) até 2005. A ALCA seria um tratado continental no qual os países signatários eliminariam, num determinado prazo, todas as barreiras ao comércio de bens e serviços. E cada um manteria em relação aos demais países a sua tarifa aduaneira, o que, em termos gerais, não parece muito diferente de qualquer acordo econômico multilateral.

Apesar das declarações diplomáticas feitas na ocasião de que a ALCA não afetaria os projetos de integração regional com a Comunidade Andina e o MERCOSUL, estava claro que a eventual concretização eliminaria de fato a possibilidade de formação de um bloco econômico e político sul-americano.<sup>143</sup>

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>141</sup> CASTRO, Therezinha. *Op. cit.*, 1994 (p. 306).

<sup>142</sup> HERZ, Monica. *Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad*. 2003 (p. 152).

<sup>143</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. 2007 (p. 179).

### **O descrédito do conceito “segurança hemisférica”**

Durante a reunião da Comissão de Segurança Hemisférica da OEA na Cúpula das Américas de 1998, em Santiago do Chile, foram postas em análise o sistema de segurança hemisférico. O debate prosseguiu e, em 2002, o 32º Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA, ocorrido em Bridgetown (Barbados), levou à discussão o tema “Abordagem multidimensional à segurança hemisférica”. Dela resultou a Declaração de Bridgetown, aprovada em 4 de junho de 2002.

(...)

*DECLARAM que a segurança hemisférica abrange fatores políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais.*

*CONCORDAM em que os Estados membros devem procurar aperfeiçoar e, se necessário, desenvolver mecanismos apropriados e relevantes para aprofundar a cooperação e coordenação, a fim de melhor focalizar a abordagem das novas ameaças, preocupações e outros desafios multidimensionais à segurança hemisférica.*<sup>144</sup>

Em 2003, na Conferência Especial sobre Segurança da OEA, na Cidade do México, foi assumida a definição sobre “segurança hemisférica”.

*(...) Nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional.*<sup>145</sup>

São muitas as críticas à efetividade da segurança hemisférica, notadamente contra o TIAR, o seu principal instrumento institucional. As atuais articulações da Argentina para desacreditar o TIAR são um reflexo evidente do descrédito do conceito. Desde a Guerra das Malvinas (1982), com os ressentimentos gerados a partir do apoio dos EUA ao Reino Unido, aquele país atualmente tem atuado junto aos países latino-americanos instigando-os a denunciarem o tratado. Ainda que ela mesma não o tenha

<sup>144</sup> OEA. *Declaração de Bridgetown: Abordagem Multidimensional à Segurança Hemisférica*. 32º Período Ordinário de Sessões, Bridgetown, Barbados, de 2 a 4 de junho de 2002. (p. 2)

- Disponível em: [http://scm.oas.org/doc\\_public/PORTUGUESE/HIST\\_02/AG02041P08.DOC](http://scm.oas.org/doc_public/PORTUGUESE/HIST_02/AG02041P08.DOC)

- Acesso em: 21/03/12.

<sup>145</sup> OEA. *Declaração sobre seguranças das Américas*. Conferência Especial sobre Segurança. Cidade do México, 28/10/03.

- Disponível em: [http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp).

- Acesso em: 31/10/2012.

feito, conseguiu o feito de induzir a Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela a denunciarem o TIAR, em 2012.<sup>146</sup>

Ademais, as críticas mais gerais costumam associar o TIAR a um instrumento criado no contexto da Guerra Fria, a serviço dos EUA, para combater a infiltração da ideologia comunista nos Estados americanos, o que desagrada a boa parte dos governos atuais de esquerda nas Américas Central e do Sul. E mesmo com o fim do período bipolar, ainda permaneceria o TIAR como forma indireta de imposição do pensamento neoliberal norte-americano.

### 4.3 O CORTE AMÉRICA DO SUL

O corte geopolítico *América do Sul* é um espaço territorial vasto e compacto, constituindo uma grande “ilha”, relativamente isolado dos outros grandes conjuntos topográficos e se projeta na direção da África e da Europa, muito mais que a América do Norte, e está afastado das grandes potências militares. É rica em recursos naturais, o que pode lhe garantir certa autonomia em termos de matérias-primas e independência energética.

Os principais ressentimentos históricos – Brasil-Argentina e Chile-Argentina – foram superados, notadamente a partir da criação do MERCOSUL e da caracterização do Cone Sul como Zona de Paz e Cooperação, distensionando as preocupações militares na região.

*A escassez de guerras de maiores proporções na América Latina constitui um grande desafio para a teoria das relações internacionais e proporciona um campo fértil para pensar sobre a natureza das comunidades de segurança.*<sup>147</sup>

Tratar da *ilha* América do Sul implica considerar o peso geopolítico do Brasil, estando o seu destino no sistema internacional inevitavelmente associado ao dos Estados do subcontinente. Na visão de Samuel Pinheiro Guimarães, é indispensável para o Brasil a interação com os vizinhos da América do Sul. “Em um sistema mundial cujo centro acumula cada vez mais poder econômico, político, militar, tecnológico e ideológico; em que cada vez mais aumenta o hiato entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos; em que o risco ambiental e energético se

<sup>146</sup> Agência Efe. *Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela abandonam TIAR.*

- Disponível: <http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/bolivia-equador-nicaragua-e-venezuela-abandonam-tiar>.

- Acesso: 12/06/2012.

<sup>147</sup> HURRELL, Andrew. *An emerging security community in South America?*. 1998a. Tradução livre do autor da Dissertação, a partir do seguinte trecho original: *The paucity of major wars in Latin America constitutes a major challenge to international relations theory and provides especially fertile ground for thinking about the nature of security communities.* (p. 228)

agrava; e em que este centro procura tecer uma rede de acordos e de normas internacionais que assegurem o gozo dos privilégios que os países centrais adquiriram no processo histórico e em que dessas negociações participam grandes blocos de países, a atuação individual, isolada, nessas negociações não é vantajosa, nem mesmo para um país com as dimensões de território, população e PIB que tem o Brasil. Assim, para o Brasil é de indispensável importância poder contar com os Estados vizinhos da América do Sul nas complexas negociações internacionais de que participa. Mas talvez ainda seja de maior importância para os Estados vizinhos a articulação de alianças entre si e com o Brasil para atuar com maior eficiência na defesa de seus interesses nessas negociações.”<sup>148</sup>

Hurrell entende que, ao passo que EUA, Canadá e México formam uma comunidade de segurança “consolidada”, a América do Sul estaria emergindo como uma comunidade de forma “imprecisa”, com elementos pouco desenvolvidos. Mas assinala que o MERCOSUL tem se destacado, tendo em vista as medidas de relaxamento de tensões políticas e as de aumento da confiança, especialmente com os regime de controle de armas.<sup>149</sup>

#### 4.4 CONCLUSÃO PARCIAL

Objetivando a confirmação da hipótese secundária, verificou-se que, sob uma perspectiva geopolítica, os cortes mais amplos – *Américas* e *América Latina* – apresentam restrições interativas que desfavorecem a conformação de ASR nesses âmbitos, incluindo fatores políticos e a inexistência de uma identidade própria que os distingam de outras regiões. O sentido integracionista desses cortes não se manifesta concretamente. O corte *América do Sul* também apresenta algumas questões políticas históricas entre os Estados que dificultam a integração, mas encontram espaço favorável para superações, sendo possível concluir que é o que apresenta melhores condições para atender aos interesses de segurança comum dos Estados sul-americanos nas circunstâncias atuais.

O quadro abaixo (figura 2) resume a análise procedida, considerando ainda os argumentos apresentados na Parte I quanto ao *corte mundo e a segurança global* sob a égide da ONU.

<sup>148</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Op. cit.*, 2007 (p. 168).

<sup>149</sup> HURRELL, Andrew. *Op. cit.*, 1998a (p. 531).

CORTES GEOPOLÍTICOS	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL INTEGRADORA	PERSPECTIVA DO CORTE, SOB A ÉGIDE DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL INTEGRADORA, CONSTITUIR ARRANJO DE SEGURANÇA COLETIVA
MUNDO	ONU	SEGURANÇA GLOBAL: UTÓPICA. A ONU AINDA NÃO É CAPAZ DE GARANTIR A SEGURANÇA E A PAZ MUNDIAIS.
AMÉRICAS	OEA	SEGURANÇA HEMISFÉRICA: POUCO PROVÁVEL. OS ASPECTOS GEOPOLÍTICOS SÃO FAVORÁVEIS, MAS RESENTIMENTOS HISTÓRICOS E REJEIÇÃO AOS EUA NÃO RECOMENDAM. O TIAR/OEA TEM POUCA CREDIBILIDADE.
AMÉRICA LATINA	ALADI?	SEGURANÇA LATINO-AMERICANA (?): MUITO POUCO PROVÁVEL. SEM REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA PARA ATUAR NA DIMENSÃO DA SEGURANÇA.
AMÉRICA DO SUL	UNASUL	SEGURANÇA SUL-AMERICANA: A QUE TEM MAIOR PROBABILIDADE DE ÊXITO POLÍTICO. É PERCEBIDA COMO UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA, AINDA QUE “IMPRECISA” (HURRELL).
<b>FIGURA 2 – PERSPECTIVAS DE ASR POR CORTES GEOPOLÍTICOS</b>		

Tendo sido definido o corte *América do Sul* como o mais adequado para a constituição de um ASR, o próximo capítulo vai analisar a região sob a perspectiva da OI UNASUL ser a gestora do processo.

## CAPÍTULO 5 – UM ARRANJO DE SEGURANÇA SOB A ÉGIDE DA UNASUL

Em se tratando de América do Sul, não é possível, *a priori*, saber se há um “padrão regional” de segurança nos parâmetros das formulações teóricas estudadas, ainda que os autores indiquem a existência de uma “comunidade de segurança em construção”.

Este capítulo analisa a perspectiva de conformação de um *ASR América do Sul*, sob a égide da UNASUL. Para isso, serão analisadas as *condicionantes básicas*, *as condicionantes de interação* e *as condicionantes jurídico-institucionais*, conforme a matriz analítica apresentada na Parte I da Dissertação.

### 5.1 GENERALIDADES SOBRE A OI “UNASUL”

A UNASUL é formada pelos doze países da América do Sul. Foi inspirada nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006). Com a assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008, houve o entendimento que a integração sul-americana deve ser alcançada por meio de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pela Comunidade Andina de Nações (CAN)<sup>150</sup> e pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)<sup>151</sup>, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos. O processo de ratificação durou de 2009 a 2011, entrando em vigor em 2012.

A OI tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos. Prioriza o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a criar a paz e a segurança, 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.<sup>152</sup>

---

<sup>150</sup> A Comunidade Andina de Nações (1969) é um bloco econômico sul-americano formado por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Chile deixou o bloco em 1977 e Venezuela em 2006. O bloco foi chamado *Pacto Andino* até 1996 e surgiu em 1969 com o *Acordo de Cartagena*.

<sup>151</sup> O MERCOSUL (1991) é um bloco econômico sul-americano formado por originalmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Hoje, são quatro Estados Associados: Bolívia e Chile (1996), Peru (2003), Colômbia e Equador (2004) e Venezuela (2012).

<sup>152</sup> MRE. *América do Sul e Integração regional*.

- Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>.

- Acesso em: 23/03/2012.

Assim, a UNASUL surge *a priori* como única candidata a preencher os requisitos de organização internacional apta a conformar um ASR América do Sul, uma vez que representa todos os Estados da América do Sul e poderia, hipoteticamente, atuar como “única voz” no sistema internacional. Além do mais, coincide com o corte geopolítico América do Sul, assumido nesta Dissertação como o mais adequado à construção de um ASR para a defesa dos interesses dos Estados do subcontinente, notadamente na geração de ações concertadas para o enfrentamento das ameaças, vulnerabilidades e desafios comuns no campo da segurança, em um jogo de soma positiva que a todos beneficiaria.

## 5.2 APTIDÃO DA REGIÃO “AMÉRICA DO SUL” PARA CONFORMAR UM ASR

A análise a ser procedida tem como base os fatores e parâmetros da matriz analítica de conformação de ASR, apresentada na Parte I (Cap. 3, figura 1, p. 58).

### **A<sup>153</sup> – FATORES CONDICIONANTES BÁSICOS: BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA**

#### A.1 – CARACTERIZAÇÃO DE UM ESPAÇO GEOGRAFICAMENTE DELIMITADO

Quando se analisou anteriormente o corte geopolítico América do Sul ficou caracterizada a existência de um espaço (*cluster*) geograficamente delimitado, um território vasto e compacto, constituindo uma grande “ilha”, relativamente isolada dos outros grandes conjuntos topográficos mundiais.

Nesse espaço, “convivem países como o Brasil, com 8,5 milhões de quilômetros quadrados; como a Argentina, com seus 3,7 milhões de quilômetros quadrados e em seguida outros dez países, cada um com território inferior a 1,2 milhão de quilômetros quadrados. Três dos países da região se encontram voltados exclusivamente para o Pacífico, três se debruçam sobre o Oceano Atlântico, quatro são caribenhos e dois são mediterrâneos. O Brasil tem 15.735 km de fronteiras com nove Estados vizinhos, enquanto a Argentina, a Bolívia e o Peru têm fronteiras com cinco vizinhos”.<sup>154, 155.</sup>

#### A.2 – CARACTERIZAÇÃO DE UMA BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA

Estas condicionantes já foram de certo modo analisadas quando do estudo do corte geopolítico *América do Sul*, quando se concluiu ser este o mais adequado entre os possíveis para acomodar os interesses sul-americanos na conformação de um ASR.

<sup>153</sup> Para facilitar o entendimento das análises e a sua relação com o quadro da matriz analítica (figura 1), a formatação (numeração e fonte) dos tópicos segue um padrão próprio e não o da Dissertação.

<sup>154</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. 2007 (p. 172).

<sup>155</sup> O Brasil, na verdade, faz fronteira com dez países da América do Sul. O autor possivelmente deixou de considerar a fronteira com a França, presente no subcontinente com o território da Guiana Francesa.

Todavia, quando se estuda mais detidamente o espaço sul-americano percebe-se que suas características fisiográficas de certo modo dificultam a integração interna da *ilha*. “Devido a essas circunstâncias geográficas, os pontos de vista geopolíticos de cada país são inicialmente distintos, o que se agrava pelo fato de até recentemente – e mesmo até hoje – terem estado separados os países da região pela Cordilheira, pela floresta, pelas distâncias e pelos imensos vazios demográficos”.<sup>156</sup>

Contudo, nele se desenvolveu um processo de colonização empreendido por Portugal e Espanha entre os séculos XV e XVIII a que se seguiu um processo de independência mais ou menos concentrado no primeiro quarto do século XIX. Esses processos conferiram à América do Sul certa identidade regional, não obstante as diferenças assinaladas por conta da geografia. Ademais, uma vez consolidados os processos de independência, não se registraram conflitos interestatais relevantes que pudessem por em risco a relativa paz que tem predominado no subcontinente.

Entretanto, ainda são grandes os desafios rumo à integração. A América do Sul se encontra diante do seguinte dilema: a formação de um grande bloco de 17 milhões de quilômetros quadrados e de 400 milhões de habitantes para defender seus interesses inalienáveis de aceleração do desenvolvimento ou de serem absorvidos como simples periferias de outros grandes blocos. “Os desafios sul-americanos diante desse dilema, que é decisivo, são enormes: superar os obstáculos que decorrem das grandes assimetrias que existem entre os países da região, sejam elas de natureza territorial, demográfica, de recursos naturais, de energia, de níveis de desenvolvimento político, cultural, agrícola, industrial e de serviços; enfrentar com persistência as enormes disparidades sociais que são semelhantes em todos esses países; realizar o extraordinário potencial econômico da região; dissolver os ressentimentos e as desconfianças históricas que dificultam sua integração.”<sup>157</sup>

Anote-se que as “Guianas” representam um elemento estranho à identidade regional, de línguas não latinas, tendo experimentado processos históricos de colonização e independência de natureza diversa daquela conduzida por Portugal e Espanha. Mas não constituem obstáculo à integração. O Departamento Ultramar da Guiana (França) é o único resíduo da colonização europeia e, por vezes, causa certa desconfiança a partir da percepção que constitui uma base do interesse da França na Amazônia.

---

<sup>156</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Op. cit.* (p. 172)

<sup>157</sup> *Ibidem.*

Como antecipado, na América do Sul existem duas grandes associações políticas sub-regionais: o MERCOSUL e a CAN. Ambas dispõem de personalidade jurídica, estrutura e certa experiência integracionista. Esses dois blocos, entretanto, têm número de limitado de Estados membros, alguns dos quais deixaram o bloco. Mesmo com a tendência de ampliação do MERCOSUL, esta circunstância afasta essas associações, pelo menos por enquanto, da possibilidade de serem invocadas como possíveis instituições com função integradora de toda a América do Sul.

Assim, constata-se até aqui que a região *América do Sul* dispõe de uma base histórica e geopolítica que lhe confere alguma identidade e conta com uma OI – a UNASUL – com jurisdição sobre todo o subcontinente. Esses fatores constituem a condição primária para a conformação de um arranjo de segurança regional.

## **B – FATORES CONDICIONANTES INTERATIVOS: NÍVEIS DE INTERAÇÃO DE SEGURANÇA**

### **B.1 – PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS E VULNERABILIDADES NAS ESFERAS DOMÉSTICAS**

As sociedades que constituem os Estados da América do Sul percebem inúmeras ameaças em seus territórios nacionais e também vulnerabilidades quanto aos meios internos de enfrentamento, principalmente quando constatarem que elas apresentam um caráter transfronteiriço. O crime organizado em associação com o narcotráfico é um exemplo visível deste problema na região, que se reflete nas cidades, mas é oriundo ou se reproduz em outros entes subnacionais e em países vizinhos, tomando o feitiço de ameaça regional “comum”.

Essas preocupações são manifestadas nos discursos políticos, acordos de cooperação e em fóruns de discussão, governamentais, acadêmicos e sociais, e normalmente findam por traduzir-se nas políticas externas e de segurança dos Estados.

Recorrendo à teoria de Buzan, identifica-se, então, o primeiro nível de interação quanto à dimensão da segurança que se inicia no plano doméstico – a sensação de insegurança no dia a dia das sociedades nacionais diante de ameaças e vulnerabilidades – que, em face da ausência de solução eficaz se projeta para o segundo nível de análise.

Na Introdução da Dissertação, foram assinalados quatro grandes grupos de preocupações que bem traduzem a percepção de ameaças percebidas no espaço sul-americano. Recordando:

- (i) preservação da integridade territorial diante de ameaças externas ao bloco;
- (ii) esforço político para zona de paz e cooperação (estabilidade regional);
- (iii) combate às “novas ameaças”, de caráter transnacional; e

(iv) prevenção e medidas mitigadoras de desastres naturais.

É nesses grupos de preocupações, que refletem certas categorias de ameaças, que a análise vai se concentrar.

### ***Ameaças tradicionais***

São as ameaças associadas à soberania estatal no sentido da “independência” no sistema internacional, requerendo, normalmente, o trato na esfera político-militar. Na América do Sul podem ser percebidas a partir de certas atitudes políticas das grandes potências quando em seus discursos sugerem a gestão compartilhada da floresta amazônica. Ou nas recorrentes demonstrações de força dos EUA ao deslocar suas poderosas frotas marítimas pelos mares do sul. Ou ainda, quando anunciam a intenção de estabelecer bases militares na Colômbia, no Equador ou no Paraguai.

A percepção de ameaças recai mais concretamente sobre os bens a proteger. As grandes reservas de minerais estratégicos de que dispõe o subcontinente, incluindo o petróleo (Venezuela, Colômbia, o pré-sal brasileiro, apenas para citar algumas), constituem uma preocupação que por certo são contempladas nas hipóteses de conflito dos planejamentos militares desses países.

Há, ainda, a questão das Ilhas Malvinas, entre a Argentina e o Reino Unido, que permanece latente. Esta última implica apenas a Argentina, mas afeta por certo os vizinhos e merece certo grau de preocupação em termos de segurança regional, conforme se viu no tópico *o descrédito do conceito “segurança hemisférica”* (p. 74).

### ***Conflitos internos remanescentes e atuais***

Mesmo não se vislumbrando a possibilidade de guerra interestatal nos moldes convencionais, há questões em disputa que persistem no âmbito sul-americano e apresentam potencial para desencadear conflitos, entre os quais se destacam: a questão das FARC colombianas e a possibilidade de transbordamento do conflito interno; a questão do Essequibo (Venezuela-Guiana); a questão do mar territorial Chile-Peru; a questão do acesso marítimo da Bolívia (Chile-Bolívia); a questão do Golfo (Venezuela-Colômbia); e a questão Equador-Colômbia.

O mapa <sup>158</sup> da figura 3, ainda que se refira a “conflitos”, trata, de fato, das principais “áreas de tensão”, ilustrando, resumidamente, que a região não está isenta de problemas cuja solução remeta, inclusive, ao uso da força militar. Além das áreas destacadas, a questão do Chaco, entre Paraguai e Bolívia, vez por outra desperta alguma tensão entre estes dois países.

<sup>158</sup> COSTA, W. *O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração*. 2009.

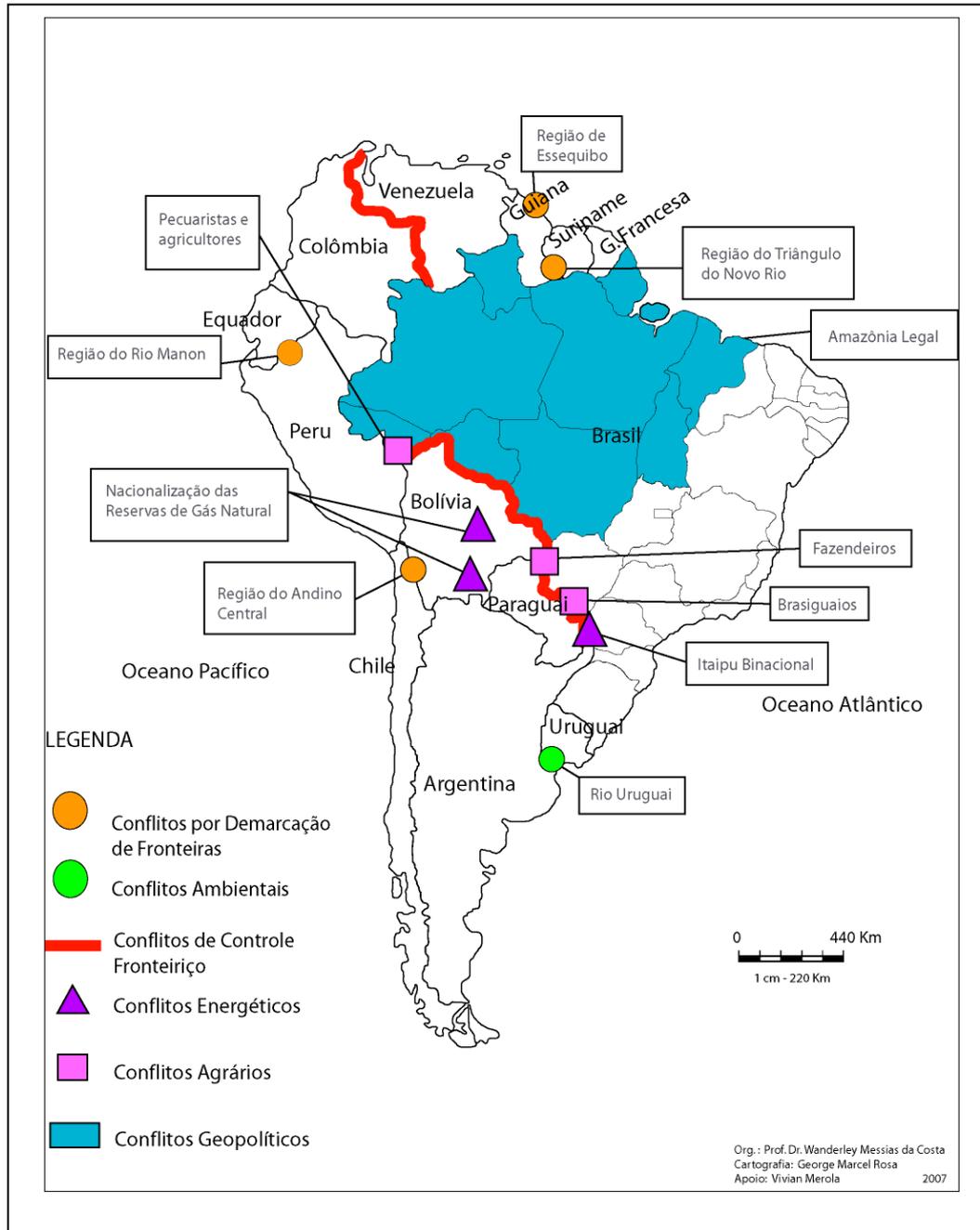


FIGURA 3 – ÁREAS DE TENSÃO NA AMÉRICA DO SUL

[Fonte: COSTA, Wanderley Messias. Disponível em: <http://confins.revues.org/6107?lang=fr>.]

### **Novas ameaças**

Tendo em vista o caráter transnacional, o enfrentamento das “novas ameaças”, tanto o preventivo quanto o repressivo, é muito difícil de ser conduzido pelos Estados isoladamente. Aquelas mais destacadas nas agendas de segurança dos Estados sul-americanos são o *crime organizado* (lato sensu) e o *terrorismo* (que tem uma leitura própria, mas é também percebido como uma ameaça transnacional).

*O crime organizado transnacional está presente em todas as regiões e em todos os países do mundo. Deter esta ameaça transnacional representa um dos maiores desafios em nível global para a comunidade internacional.*<sup>159</sup>

Conforme define a UNODC, o crime organizado transnacional não é algo estático. É uma indústria em constante mudança que se adapta aos mercados e cria novas formas de criminalidade. Resumidamente, é um negócio ilícito que transcende as fronteiras culturais, sociais, linguísticas e geográficas e que não conhece limites ou regras.<sup>160</sup> Entre as diferentes formas de concepção do crime organizado, destacam-se: o tráfico de drogas, o tráfico humano, contrabando de migrantes, tráfico de armas, biopirataria e *cyber crimes*.<sup>161</sup>

Os números contabilizados para o crime organizado são impressionantes. A ONU (UNODC) contabilizou em 2009 um custo para a sociedade internacional em torno de 870 bilhões de dólares, o equivalente a 1,5% do PIB mundial!<sup>162</sup>

<sup>159</sup> FEDOTO, Yury. Diretor Executivo do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*.

- Disponível em: <http://www.onu.org.br/crime-organizado-transnacional-gera-870-bilhoes-de-dolares-por-ano-alerta-campanha-do-unodc/>. Acesso: 02/11/2012.

<sup>160</sup> ONU. UNODC. *Transnational Organized Crime – The Globalized Illegal Economy*. Tradução livre do autor.

- Disponível em: <http://www.unodc.org/toc/en/facts/factsheets/index.html>.

- Acesso: 03/11/2012.

<sup>161</sup> Muitas atividades podem ser caracterizadas como “crime organizado transnacional”, sendo as seguintes as mais custosas, de acordo com dados produzidos pela UNODC (disponível no link anteriormente citado):

**Drug trafficking** continues to be the most lucrative form of business for criminals, with an estimated annual value of \$320 billion.<sup>2</sup> In 2009, UNODC placed the approximate annual worth of the global cocaine and opiate markets alone at \$85 billion and \$68 billion, respectively.

**Human trafficking** is a global crime in which men, women and children are used as products for sexual or labour-based exploitation. While figures vary, an estimate from the International Labour Organization (ILO) in 2005 indicated the number of victims of trafficking at any given time to be around 2.4 million, with annual profits of about \$32 billion.

**Illicit trading** in firearms brings in around \$170 million to \$320 million annually<sup>9</sup> and puts handguns and assault rifles in the hands of criminals and gangs. It is difficult to count the victims of these illicit weapons, but in some regions (such as the Americas) there is a strong correlation between homicide rates and the percentage of homicides by firearms.

<sup>162</sup> ONU. UNODC. *Ibidem*. Texto original: *Transnational organized crime is big business. In 2009 it was estimated to generate \$870 billion — an amount equal to 1.5 per cent of global GDP.<sup>1</sup> That is more than six times the amount of official development assistance for that year, and the equivalent of close to 7 per cent of the world's exports of merchandise.*

Tanto quanto ao crime organizado quanto ao terrorismo, há críticas diante do alinhamento do Brasil ao pensamento dos EUA nessa questão. O país – a análise também pode ser estendida aos demais países sul-americanos –, por conta de uma “subordinação estratégica”, segue a agenda americana para definir quais são os seus “novos temas”, enfatizando que “... muitas vezes o país classifica um fato que não o ameaça como se o ameaçasse pelo simples fato de estar sob o espaço geopolítico dos EUA, que estabelecem para si e para os outros países que temas são ou não são ameaçadores”.<sup>163</sup>

Mesmo concordando em parte com essas percepções, entende-se que este condicionamento, em forma de “subordinação estratégica”, não é o aspecto mais importante. Os temas são transnacionais e implicam todo o sistema internacional. Se hoje um e outro tema não impactam diretamente a realidade sul-americana, o cenário em futuro próximo pode mudar. O mais importante é calibrar o interesse nacional e regional, concentrando mais esforços naqueles que de fato estão presentes na realidade das sociedades.

A questão pode ser colocada sobre outro prisma. A solução pela força – como costuma ser a proposta dos EUA como forma de “neutralização” das novas ameaças que incidem sobre a América do Sul – não constituiria “o verdadeiro risco para a segurança regional”? Esta inferência é tanto verdadeira que costuma ser contemplada nas hipóteses militares de conflito regionais, com diferentes graus de intensidade e guardando o adequado nível de confidencialidade. Mas não pode ser percebida como eixo de centralidade das estratégias de segurança, exceto sob uma perspectiva antiamericana, *bolivariana*, talvez.<sup>164</sup>

O *narcotráfico* em particular tem dois vieses de análise. O primeiro refere-se a uma atividade ilícita que produz e trafica substâncias tóxicas que causam prejuízos orgânicos às populações. Sob o conceito de segurança humana, que tem no indivíduo o elemento central, tem-se aí configurada uma clara ameaça à saúde das populações. O outro viés tem a ver com as ações contra o crime em que, paradoxalmente, são as grandes potências a fonte de real ameaça. Ao combaterem à sua maneira o narcotráfico, “o enfoque proibicionista e punitivo tem uma grande responsabilidade nos crimes relacionados com a droga, a corrupção, o consumo massivo de *crack* com base em cocaína, doenças, mortes.” E ainda, “com o combate

<sup>163</sup> MATHIAS, Suzeley Kalil. *Ameaças às Democracias da América Latina*. 2007 (p. 86).

<sup>164</sup> SAINT-PIERRE, Hector SAINT-PIERRE, Hector. *As “Novas Ameaças” às Democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-conceitual*. 2007 (p. 73).

armado ao narcotráfico, aumenta-se a sofisticação do armamento e do poder de fogo do crime organizado, colocando em xeque o monopólio legítimo da violência (...) gerando situações que são percebidas como as verdadeiras ameaças para a segurança dos países periféricos”.<sup>165</sup>

Quanto à existência de possíveis focos de *terrorismo* na América do Sul, “a ideia de que a TF [Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai] seja uma região passível de servir como *safe haven* do terrorismo se tornou uma constante após os atentados de 11 de setembro. Esta constatação abre margem para uma discussão mais aprofundada sobre como é construída esta imagem da região, as políticas dos EUA para a área e a resposta dos órgãos governamentais brasileiros a esta conjuntura”.<sup>166</sup>

NA ótica dos EUA, as FARC são rotuladas como *organização terrorista*, o envolvimento dos Estados sul-americanos nesse processo pode significar uma grave ameaça aos propósitos da segurança regional.

(...) a guerra ao terrorismo, que na percepção daquela potência representa sua segurança, na percepção dos países e da população da América do Sul, ante a possibilidade de aplicar essa guerra ao caso colombiano e pressionar os governos a entrarem nela, constitui a mais grave ameaça que paira, pressagiando agouros sobre os sonhos de segurança regional.<sup>167</sup>

Seja qual for o modo pelo qual os Estados sul-americanos percebem o crime organizado e o terrorismo e calculam os seus riscos para as suas sociedades, o fato é que essas ameaças constituem um fenômeno transnacional que não pode ser ignorado. Elas se valem da permeabilidade das redes mundiais e se favorecem da tecnologia da comunicação para atuar imbricadas no tecido social. Essas características são mais do que suficientes para que sejam buscados mecanismos críveis de segurança na América do Sul.

## B.2 – GRAU DE INTERAÇÕES DE SEGURANÇA INTERESTATAIS

Ao final da Guerra Fria, a América do Sul caminhava na direção de uma comunidade de segurança com a formação de regimes regionais (Tratado de Tlatelolco)<sup>168</sup>. Desqualificava-se, assim, a ideia de que a América do Sul não teria interação suficiente para formar um complexo de segurança, uma vez que sempre

<sup>165</sup> STEVENS, Willy J. *apud* SAINT-PIERRE, Hector. *Op. cit.*, 2007 (p. 74).

<sup>166</sup> FERREIRA, Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat. *A Política de Segurança dos EUA e a Tríplice Fronteira no pós-11 de Setembro: discursos e ações de Washington e o posicionamento dos órgãos governamentais brasileiros*. [Unicamp. Tese de Doutorado em Ciência Política. vencedora do V Concurso de Teses sobre Defesa Nacional em 2012 (Ministério da Defesa)]. 2010 (p. 11).

<sup>167</sup> SAINT-PIERRE, Hector. *Op. cit.*, 2007 (p. 77).

<sup>168</sup> Tratado de Tlatelolco (1967). Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe. *In*: MAZZUOLI, Valerio. *Op. cit.*, 2010 (p. 292).

apresentou um padrão histórico de relacionamento da região com claras dinâmicas locais de segurança, muitas delas manifestadas nas soluções regionais satisfatórias encontradas para as disputas territoriais.<sup>169</sup>

*Caracterizado ao longo do século XX por uma baixa incidência de guerras interestatais, o complexo regional de segurança da América do Sul foi classificado por Buzan & Wæver, em termos de padrões de amizade-inimizade, como sendo um 'regime de segurança', por oposição tanto a formações mais conflitivas na África e Ásia, quanto mais pacíficas, como na Europa ocidental.*<sup>170</sup>

A América do Sul, onde praticamente não existiram guerras interestatais, embora com recorrentes tensões interestatais, é uma aérea que se encontra livre de armas nucleares, o que permite que os Estados não contemplem suas agendas de segurança com esta categoria de preocupações, como ocorre em outras partes do mundo. “Por outro lado, ainda enfrenta problemas tradicionais de caráter fronteiriço que se somam a questões de natureza diversificada, muitas delas derivadas de problemas intra-estatais, que vulneram a segurança dos Estados”.<sup>171</sup>

Não obstante o fato de o Brasil integrar esse espaço regional – que, grosso modo, concentra as metades do território, da população e do PIB da região – não se percebe importante assimetria de poder que possa indicar a predominância entre este e os demais Estados, com indicativos potenciais de conflitos interestatais por conta dessa condição. Vez por outra se discute uma possível postura *imperialista* brasileira, mas não se percebe, concretamente, qualquer movimento do país nessa direção. Existem, pois, assimetrias, de natureza econômica, social, cultural e territorial. Mas não são necessariamente assimetrias de poder.

*A redução das assimetrias é o segundo elemento essencial da estratégia brasileira de integração. Em um processo de integração em que as assimetrias entre as partes são significativas tornam-se indispensáveis programas específicos e ambiciosos para promover sua redução. É óbvio que não se trata aqui das assimetrias de território e de população mas sim daquelas assimetrias de natureza econômica e social. É indispensável a existência de um processo de transferência de renda sob a forma de investimentos entre os Estados participantes do esquema de integração como ocorreu e ocorre ainda hoje na União Europeia.*<sup>172</sup>

<sup>169</sup> BUZAN, Barry. *Op. cit.*, 1991 (p. 206) .

<sup>170</sup> CEPIK, Marco. *Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural*. 2005 (p. 6).

<sup>171</sup> PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. [UnB. Tese de Doutorado em Relações Internacionais]. 2009 (p. 14).

<sup>172</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Op. cit.*, 2007 (p. 184).

Assim, quanto ao grau de interações de segurança interestatais da região, pode-se concluir que ocorrem, em um ritmo abaixo do que se poderia desejar, com a identificação de assimetrias e algumas desconfianças ainda remanescentes, mas tem se encaminhado para relações mais estáveis e consistentes e contribuem para a definição de *padrão regional* de segurança da América do Sul.

### B.3 - GRAU DE INTERAÇÕES ENTRE A REGIÃO E O SISTEMA GLOBAL DE SEGURANÇA

Em termos de sistema global de segurança, particularmente para os Estados sul-americanos, as dinâmicas de interação “são fortemente influenciadas pelos Estados Unidos que condicionam e dificultam o processo de integração, ao sobrepor a visão da particularidade sul-americana uma concepção geoestratégica e geoeconômica das Américas como um único continente, como o fazem quando divulgam suas diretrizes para a região como hemisféricas”.<sup>173</sup> A autonomia regional absoluta é, assim, algo impensável em um horizonte visível.

Diante de fatores de turbulência intra e extrarregionais, os EUA não priorizam os países latino-americanos em suas políticas, mas tem se mostrado disposto a delegar ou compartilhar com alguns países da região a administração de crises eventuais e de problemas específicos que se inscrevem em sua agenda de segurança.

“Não cabe dúvida de que a América Latina não ocupa um lugar prioritário nas políticas exteriores e de defesa dos Estados Unidos. Entretanto, não se deve confundir falta de prioridade com irrelevância”.<sup>174</sup>

De fato, a região não é irrelevante e tem a sua importância estratégica para aquele país, afinal, alimenta boa parte de sua indústria com matérias-primas e consome sua produção excedente. Historicamente, por apresentar problemas de governabilidade, não raro sofreu interferência política e ou militar e sempre evitou conflitos diretos dos quais sairia provavelmente derrotada diante da grande distância tecnológica que separa as forças armadas. Assim, os Estados sul-americanos têm uma relação de respeito e receio diante da potência hegemônica.

Como destacado quando se tratou do corte América Latina, seria muito difícil constituir um ASR sem a presença dos EUA, que sempre reagiram aos desafios de

<sup>173</sup> CABRAL, Ricardo Pereira. *Complexo Regional de Segurança: a busca de um modelo para a América do Sul*. 2010 (p. 2).

<sup>174</sup> CALLE, Fabián Carlos. *El espacio sudamericano como “zona de paz” a preservar frente a factores de turbulência intra e extra-regionales*. 2010. Tradução livre do autor da Dissertação. Texto original: *No cabe duda de que a América Latina no ocupa um lugar prioritario en las políticas exteriores y de defensa de Estados Unidos. Sin embargo, no debe confundirse falta de prioridad con irrelevancia*. (p. 309)

segurança da região, seja apoiando o uso da força seja promovendo arranjos multilaterais de segurança, mas sem investir na institucionalização. Entretanto, Hurrell concorda com Buzan quando afirma que na região estaria emergindo uma comunidade de segurança; emergindo, entretanto, de forma imprecisa, uma vez que seus componentes são pouco desenvolvidos devido à baixa institucionalização, tanto no campo da segurança quanto em relação às questões econômicas, tendo em vista que as resoluções das disputas são feitas politicamente e não pela via institucional.<sup>175</sup>

Quanto à influência da OEA em um sistema de segurança comum da América do Sul, ainda é cedo para concluir se seria positiva ou não. As evidências, no entanto, indicam que a OI não teria força política para interferir com intensidade tal capaz de provocar grandes tensões, a menos que venham a afetar substancialmente interesses político-militares dos EUA. Apesar de a concepção da UNASUL não sugerir conflito com a OEA, existem Estados que, do mesmo modo que na visão dos Estados Unidos, são vistas como “periferias complicadas” onde a possibilidade de tensões podem existir, notadamente aquelas que ainda são dominadas por forte conteúdo ideológico como Venezuela, Equador e Bolívia.

Bem antes do término da Guerra Fria, sabe-se que, apesar do alinhamento de países como a Colômbia ao pensamento dos EUA acerca da segurança continental, a maior parte dos países sul-americanos eram críticos à política de intervenção daquele país na segurança do continente. Mas como não havia nenhuma ação propositiva, não era possível observar políticas autônomas dos próprios países sul-americanos. A própria divisão dos países entre os que apoiavam e os que criticavam os EUA gerou impactos sobre a formação de um arranjo regional de segurança.

A maioria dos Estados sul-americanos sempre apresentou reservas quanto ao conceito de segurança hemisférica capitaneado pelos EUA, como se viu no Cap. 4, e à política de intervenção daquele país na segurança do subcontinente. A iniciativa de criação da Unasul, de certo modo, tinha como objetivo não declarado contornar essa situação a partir da formulação de um pensamento mais uniforme acerca da questão.

Conclui-se que a influência dos EUA como potência global continuará existindo, restringindo a autonomia regional em matéria de segurança. Entretanto, não é suficientemente intensa, por opção mesma daquele país, a ponto de comprometer a conformação de um arranjo próprio para a região.

---

<sup>175</sup> HURRELL, Andrew. *Latin America 's New Security Agenda*. 1998 (p. 531) *apud* PAGLIARI, Graciela de Conti. (UFRGS. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). 2004 (p. 19).

## C – FATORES CONDICIONANTES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS: A OI REGIONAL

### C.1 - PERSONALIDADE JURÍDICA

A personalidade jurídica da UNASUL, como a de qualquer organização internacional, é derivada, pois carece da dimensão material, da realidade física presente nos Estados. Mas constitui realidade jurídica. A sua existência apoia-se no Tratado Constitutivo da UNASUL<sup>176</sup> que a constitui, que é fruto de uma elaboração jurídica internacional derivada de uma vontade dos Estados sul-americanos.

Desde 9 de fevereiro de 2011, com o depósito do Uruguai do instrumento de ratificação do Tratado Constitutivo da UNASUL, firmado em Brasília, em 23 de maio de 2008, havia sido cumprido o requisito de nove ratificações para a sua entrada em vigor, que foi efetivada em 11 de março de 2011. No Brasil, o Tratado foi promulgado em 2012, com o Decreto Nº 7.667, de 11 de janeiro de 2012, decorrendo, a partir desta data, todos os direitos e obrigações no plano internacional.

### C.2 - ALUSÃO À SEGURANÇA REGIONAL COMUM NOS MARCOS JURÍDICOS CONSTITUTIVOS

Quando se analisa o principal marco jurídico da UNASUL – o seu Tratado Constitutivo – verifica-se que o termo “segurança” não é citado no *Preâmbulo*, ainda que “paz” ocorra em alguns momentos.

Em *Objetivo* da organização (art. 2º), onde são priorizadas as dimensões da integração ensejadas, não se faz referência à segurança, muito menos à comum.

*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 infra-estrutura, 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. (art. 2º do Tratado Constitutivo UNASUL)*

Não há, pois, nos conceitos fundantes do Tratado Constitutivo referências claras à dimensão da segurança. Esta carência de fundamentação vai se constituir em fator limitador, por exemplo, das ações concertadas do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), uma instância criada em 2008 que se apresenta com pouca efetividade para o enfrentamento dos desafios da segurança regional em matéria de defesa.<sup>177</sup>

<sup>176</sup> UNASUL. *Tratado Constitutivo*. Brasília, 23 de maio de 2008.

- Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul>.

- Acesso: 20/07/2011.

<sup>177</sup> O autor da Dissertação é assessor do Ministério da Defesa e integra o setor responsável pelas políticas e estratégias de interesse do Brasil (Chefia de Assuntos Estratégicos/MD) no Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL.

### C.3 - AUTORIDADE INSTITUÍDA PARA CONDUZIR A SEGURANÇA COMUM

Não há, na estrutura da UNASUL, uma “autoridade” responsável por conduzir uma política de segurança comum à semelhança do que ocorre na UNIÃO EUROPEIA.

O art. 6º do Tratado Constitutivo da UNASUL – *Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo* –, dispõe que o Conselho, na condição de órgão máximo da UNASUL, tem a atribuição de *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*. Entretanto, não é específico quanto à segurança e não indica uma autoridade da estrutura do *Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo* com a atribuição de conduzir tal política.

O órgão que mais se aproxima do conceito de “autoridade” em matéria de segurança comum é a Presidência *pro-tempore* do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Entretanto, o CDS é uma instância meramente “consultiva”, integrada pelos ministros da defesa dos países membros, sem sede fixa. A Presidência *pro-tempore* tem uma função meramente de “coordenação”, sem poder de deliberação nas questões mais decisivas que emergem das proposições dos Estados Partes.<sup>178</sup>

### C.4 - MECANISMOS POLÍTICOS COOPERATIVOS DE PROMOÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA

O texto do Tratado Constitutivo da UNASUL não traz qualquer referência a possível construção de uma política de segurança comum.

Em *Objetivos Específicos* (art. 3º), sem citar o termo “segurança”, verifica-se, nos últimos incisos, alguma tangência com a matéria quando dispõe sobre “a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros”, citando certas categorias de ameaças.

*[...] 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; (letra “q” do art. 3º do Tratado Constitutivo da UNASUL)*

<sup>178</sup> Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Assinado durante a III Reunião Ordinária da UNASUL, em Santiago do Chile, em 11 de dezembro de 2008.

- Disponível em: <http://www.unasurcds.org/>

- Acesso: vários, entre 2011 e 2012.

Anote-se que são os únicos, entre os vinte objetivos específicos, a fazer menção genérica a algumas ações do âmbito da segurança – *a coordenação entre os organismos especializados [...] para fortalecer a luta contra o terrorismo [...] e outras ameaças [...] – mas que não têm força normativa para determinar encaminhamentos efetivos no campo da segurança comum.*

A região não tem estabelecido mecanismos multilaterais que sejam efetivos e suficientes para responder aos seus conflitos, além de fragmentar-se quanto a possíveis respostas comuns às fontes de insegurança e ameaças. Como consequência da baixa institucionalização entre os Estados – tanto no campo da segurança quanto em relação às questões econômicas, convém destacar – as resoluções das disputas se processam politicamente e não institucionalmente.<sup>179</sup>

Assim, conclui-se que além de não existirem dispositivos jurídicos que possam fundamentar a criação de mecanismos políticos cooperativos de promoção da paz e da segurança, principalmente uma desejável Política de segurança comum, não se manifestam outros mecanismos de ação de forma consistente, não obstante as ações contidas no Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-americano<sup>180</sup>, que são tímidas e limitadas iniciativas, muito distantes da abrangente PESC europeia, por exemplo.

Mecanismos políticos cooperativos de promoção da paz e da segurança, quando presentes, refletem o “padrão regional” de segurança que, como visto na argumentação teórica da Parte I da Dissertação, constituem elemento fundamental para a conformação de arranjos de segurança.

#### C.5 - MATURIDADE INSTITUCIONAL

A afirmação da UNASUL como OI integradora dos Estados sul-americanos encontra consistentes críticas ao processo político que a gerou, bem como aos seus instrumentos de ação. Alguns dos conceitos fundantes parecem ser redundantes em relação a outras organizações, notadamente diante do MERCOSUL, o que faz ensejar uma leitura que indica que o vetor político circunstancial predominou sobre a racionalidade.

A UNASUL “rompe a tradição comercial dos acordos subcontinentais, constituindo um âmbito de integração política que abarca a energia, infraestrutura, a segurança e a cidadania. Ao fazê-lo, justapõe-se, porém, aos processos de

<sup>179</sup> PAGLIARI, Graciela de Conti. *Op. cit.*, 2009 (p. 14).

<sup>180</sup> UNASUL. *Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-americano*.

- Disponível em: [http://www. Unasurcds.org/](http://www.Unasurcds.org/).

- Acesso: diversos, entre março e outubro de 2012.

integração regional pré-existent, esvaziando a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Ademais, contradiz o cada vez mais frequente recurso à bilateralidade empregado pelos governos da região”.<sup>181</sup>

Esses poucos anos de existência da UNASUL ainda não foram suficientes para conferir maturidade institucional à organização, não obstante umas poucas iniciativas políticas exitosas para a solução de desavenças da região que tiveram o mérito de excluir os EUA do processo.

Questiona-se se o projeto sul-americano não poderia ter aguardado a ampliação do MERCOSUL, que se faz célere, para absorver a sua maturidade de duas décadas. “Existem resistências [de outros Estados da América do Sul que não o Brasil] à concretização da Unasul, entre elas a de países que dão prioridade ao fortalecimento do Mercosul e que acreditam que o Brasil estaria ‘trocando’ o Mercosul pela Unasul”.<sup>182</sup>

Apesar dos dispositivos jurídicos e das intenções declaradas dos chefes de Estado, a instituição UNASUL está longe de cumprir seu objetivo integracionista.

*O Brasil propôs a Comunidade Sul-Americana de Nações, que depois foi substituída pela Unasul, cujo conteúdo integracionista de fato é mínimo, se algum; não ocorreu sequer a incorporação da “carteira de trabalhos” da IIRSA – a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana, criada no governo FHC, em 2000 – que representaria a retomada de uma importante lista de projetos de interligação física na América do Sul, com financiamentos praticamente garantidos por BID e CAF.*<sup>183</sup>

A UNASUL apresenta “muitas normas, pouco direito; muitos órgãos, pouca institucionalidade”. Há “um nítido acavalamento entre as atribuições dos órgãos, deixando entrever que o ritmo e a ordem do dia das reuniões dependerão, essencialmente, da boa vontade da Presidência *Pro Tempore* da União – a ser exercida por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais (art. 7º). O quadro complementa-se com uma Secretaria Geral de baixo perfil, que não dispõe de poder decisório algum”.<sup>184</sup>

*Inovadora em seu conteúdo, mas ortodoxa em sua debilidade institucional, a UNASUL corre o risco de tornar-se apenas uma nova linguagem para velhos analfabetos em integração regional.*<sup>185</sup>

<sup>181</sup> VENTURA, Deisy e BARALDI, Camila. *A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana*. 2008 (p. 14).

<sup>182</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Op. cit.*, 2007 (p. 181).

<sup>183</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. *O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações*. 2011 (p. 63-79).

<sup>184</sup> VENTURA, Deisy e BARALDI, Camila. *Op. cit.*, 2008 (p. 15).

<sup>185</sup> *Ibidem* (p. 14).

Algumas questões aparentemente insuperáveis se apresentam para a OI que tem dificuldade para geri-las politicamente, tendo em vista a pouca institucionalidade para lidar com problemas mais complexos. Entre essas questões se destacam: “a oposição dos Estados Unidos à criação de uma região autônoma naquilo que considera sua área de influência exclusiva; as assimetrias existentes entre seus membros; a relação especial entre a Colômbia e os Estados Unidos (Tratado de Livre Comércio - TLC, Plano Colômbia e a cessão de bases para uso militar); a aliança entre o Chile e os Estados Unidos (TLC e Acordo de Cooperação Militar); as rivalidades históricas; os projetos de emancipação de segmentos da população historicamente marginalizados, mas que colaboram mais com a segmentação do que com a integração; arroubos nacionalistas; os vários níveis de dependência em relação aos norte-americanos e projetos de integração concorrentes”.<sup>186</sup>

A UNASUL não dispõe de instrumentos eficientes para lidar com esses desafios concretos que implicam o campo da segurança, tendo em vista a sua incipiente experiência e fragilidade estrutural. Em outros termos, a UNASUL não se caracteriza como OI madura o suficiente para promover um “padrão de política” regional de segurança na América do Sul, um requisito fundamental para a conformação de ASR.

### 5.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Valendo-se da matriz analítica assumida, procedeu-se à análise do corte América do Sul, sob a égide da UNASUL, para verificar a viabilidade da construção de um ASR. Quanto às condicionantes básicas e de interação, concluiu-se que, em alguma medida, os principais elementos teóricos de verificação se acham presentes, indicando possibilidades de êxito.

Entretanto, conforme a proposta do trabalho, tanto as condicionantes básicas quanto as de interação são condição necessária, mas não suficiente para a conformação de um ASR.

Quando se põs à prova as condicionantes jurídico-institucionais, concluiu-se que elas não se apresentam tão favoráveis. Não obstante a UNASUL ser a única organização internacional a representar todos os países do subcontinente e ser dotada de personalidade jurídica internacional, a OI não dispõe de suficientes instrumentos jurídicos alusivos à segurança, não contempla em sua estrutura uma autoridade política capaz de gerir um padrão de política de segurança entre Estados, não conta com mecanismos cooperativos de promoção da paz e da segurança e,

---

<sup>186</sup> CABRAL, Ricardo Pereira. *Op. cit.* (p. 12)

principalmente, não apresenta maturidade institucional suficiente para articular os interesses comuns na dimensão da segurança. Todos esses aspectos que comprometem a definição do “padrão regional” estão relacionados entre si.

Corroborar-se com Andrew Hurrell, Barry Buzan e seus colaboradores quando afirmam a existência de elementos que indicam uma “comunidade de segurança emergente” na América do Sul. Mas, como ressalva Hurrell, ela é na verdade “imprecisa”. E essa imprecisão pode ser traduzida pela falta de institucionalidade adequada da UNASUL para gerir a dimensão da segurança, uma questão que talvez seja melhor discutida pelo Direito do que pelas Relações Institucionais.

Há, pois, identificado um **problema**. Por um lado, tem-se a premente necessidade de conformação de um arranjo de segurança regional, tendo em vista ser o instrumento de racionalidade assumido como absolutamente necessário para o enfrentamento das ameaças e vulnerabilidades comuns que pairam sobre a região. Por outro, ao se requerer uma organização internacional apta a abrigar o ASR, percebe-se que a UNASUL não atende a alguns importantes requisitos para tal empreendimento.

A Parte III da Dissertação vai tratar de demonstrar que há uma solução alternativa para o problema delineado.

### **PARTE III**

#### **MERCOSUL: BASE PARA UM ASR SUL-AMERICANO**

Com a Parte II concluiu-se que há um **problema** no campo da segurança na América do Sul. Por um lado, por conta de um quadro de ameaças comuns, percebe-se como absolutamente necessária uma postura coletiva dos Estados sul-americanos que, para ser levada a cabo, demandaria a conformação de um ASR. Por outro, tem-se a constatação de que a região América do Sul não preenche os requisitos para tal conformação, principalmente por não atender a certas condicionantes jurídico-institucionais, entre elas, a imaturidade da UNASUL, incapaz de orientar um desejável padrão regional de segurança.

A partir do problema delineado, a Parte III apresenta a **hipótese** de o MERCOSUL vir a constituir uma possível solução circunstancial. Não que uma presumível segurança comum envolvendo os Estados Partes *mercosulinos* seja um fim em si mesmo, pois permanecem consistentes os argumentos que induzem à percepção de que o corte América do Sul é o mais adequado para a conformação de ASR destinado ao enfrentamento dos desafios da segurança comum e este horizonte deve ser perseguido. Entretanto, tendo em vista a temeridade de se postergar a adoção de medidas de segurança comum diante das ameaças que se apresentam desafiadoras no subcontinente – notadamente para o Brasil, por razões que serão apresentadas posteriormente – este trabalho postula que uma saída alternativa pode ser encontrada a partir do MERCOSUL, sendo esta, como já anunciado, a **hipótese principal** da Dissertação.

Para demonstrá-la, inicialmente será procedida uma análise com base na matriz analítica, do mesmo modo como se fez com a UNASUL, a fim de indicar se o MERCOSUL de fato reúne melhores condições para conformar um ASR Cone Sul (Cap. 6 – A ALTERNATIVA MERCOSUL). Em seguida, o estudo vai recair sobre a verificação da disposição política dos Estados Partes para tal empreendimento, a partir do exame dos seus principais marcos jurídicos (Cap. 7 – A VONTADE POLÍTICA DOS ESTADOS PARTES). E, na sequência, serão examinadas as competências dos principais órgãos da estrutura do MERCOSUL, a partir dos tratados originários e derivados, além das iniciativas em curso, de modo a verificar a capacidade jurídico-institucional da organização para gerir a dimensão da segurança no Cone Sul (Cap. 8 – VIABILIDADE JURÍDICA PARA A SEGURANÇA COMUM).

## CAPÍTULO 6 – A ALTERNATIVA MERCOSUL

Este capítulo reduz o âmbito da segurança regional do corte *América do Sul*, anteriormente analisado, para o corte *Cone Sul*, tendo em conta a OI MERCOSUL, na expectativa que, em face de sua maturidade de mais de vinte anos de funcionamento, possa constituir uma base jurídico-institucional para futura ampliação a todo o subcontinente. Trata-se, pois, de uma solução alternativa a ser estudada, tendo em vista a incipiência da UNASUL.

### 6.1 GENERALIDADES SOBRE A OI “MERCOSUL”<sup>187</sup>

A Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção<sup>188</sup>, com vistas a criar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O objetivo primordial do Tratado de Assunção é a integração dos quatro Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Em dezembro de 1994, foi aprovado o Protocolo de Ouro Preto, que estabelece a estrutura institucional do MERCOSUL e o dota de personalidade jurídica internacional.

O MERCOSUL caracteriza-se pelo regionalismo aberto, ou seja, tem por objetivo não só o aumento do comércio intrazona, mas também o estímulo às trocas com terceiros países. São Estados Associados do Mercosul a Bolívia (desde 1996), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Ainda que não sejam Estados Associados, em 2012, Guiana e Suriname passaram a contar com formas de participação nas reuniões do MERCOSUL.

O Tratado de Assunção é aberto, mediante negociação, à adesão dos demais Países Membros da ALADI. Em 2012, o MERCOSUL passou pela primeira ampliação desde sua criação, com o ingresso definitivo da Venezuela. No mesmo ano, foi assinado o Protocolo de Adesão da Bolívia ao MERCOSUL, que, uma vez incorporado ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, fará do país andino o sexto membro pleno do bloco. Houve também avanço no diálogo exploratório com o Equador, exercício que deve prosseguir nas próximas reuniões.

<sup>187</sup> MRE. MERCOSUL.

- Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/mercosul>.

- Acesso: meses de outubro a dezembro de 2012

<sup>188</sup> TRATADO DE ASSUNÇÃO. Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. In: MAZZUOLI, Valerio. *Op. cit.*, 2010 (p. 1335).

## 6.2 APTIDÃO DA REGIÃO “CONE SUL” PARA CONFORMAR UM ASR

A análise a ser procedida tem como base os fatores e parâmetros da matriz analítica de conformação de ASR, apresentada na Parte I (figura 1, p. 58).

### **A<sup>189</sup> – FATORES CONDICIONANTES BÁSICOS: BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA**

#### A.1 – CARACTERIZAÇÃO DE UM ESPAÇO GEOGRAFICAMENTE DELIMITADO

O espaço geográfico a ser estudado é delimitado apenas pelos territórios dos quatro Estados fundantes mais o Chile, formando a região denominada “Cone Sul”.<sup>190</sup>, ou seja, os cinco países mais meridionais da América do Sul – Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai e Brasil. O Brasil está nesse grupo porque as suas regiões Sul e Sudeste estão na mesma latitude de boa parte dos outros países.

#### A.2 – CARACTERIZAÇÃO DE UMA BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA

Estas condicionantes já foram de certo modo analisadas quando do estudo do corte geopolítico *América do Sul*, quando se concluiu ser este o mais adequado entre os possíveis para acomodar os interesses sul-americanos na conformação de um ASR. Assim, é possível quanto à existência de uma base geopolítica e histórica são ainda mais favoráveis que a América do Sul.

A Bacia do Rio da Prata – principal elemento geográfico a emprestar alguma identidade regional – representou, historicamente, um lócus de aproximação, não obstante também ter se constituído em lócus de grandes conflitos, incluindo guerras interestatais.

Comparada com o todo do subcontinente, o Cone Sul apresenta menos divisões geográficas, excetuando o Chile que se encontra do outro lado da Cordilheira dos Andes e se volta para as influências do Oceano Pacífico, e não do Atlântico como o fazem os outros Estados Partes.

As relações desenvolvidas pelos países *platinos* ajudaram a construir uma quase identidade, que tem se ampliado para os países mais próximos, sendo o Chile, nos últimos anos, o que melhor incorpora esse significado, muito mais que uma suposta “identidade andina”, já que as relações com Bolívia e Peru ainda são pontuadas por ressentimentos e questões territoriais ainda não resolvidas. Iniciativas políticas como a “Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de

<sup>189</sup> Para facilitar o entendimento das análises e a sua relação com o quadro da matriz analítica (figura 1), a formatação (numeração e fonte) dos tópicos segue um padrão próprio e não o da Dissertação.

<sup>190</sup> Em partes mais adiantadas da Parte III, quando cabível, as considerações quanto à região delimitada também se estendem a Venezuela e aos demais Estados associados, tendo em vista o alcance jurídico do MERCOSUL ampliado.

Paz”, de 1999, remetem a essa região um certo sentido de identidade mais ou menos definida, além daquele proporcionado pela proximidade geográfica.

## **B – FATORES CONDICIONANTES INTERATIVOS: NÍVEIS DE INTERAÇÃO DE SEGURANÇA**

### **B.1 – PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS E VULNERABILIDADES NAS ESFERAS DOMÉSTICAS**

Das condicionantes de interação, as ameaças comuns são de um modo geral as mesmas já identificadas na América do Sul. Merecem destaque, na categoria ameaças naturais, os não raros tremores de terra provocados pela atividade vulcânica no Chile que põem em relevo a necessidade de uma política de segurança comum específica.

### **B.2 – GRAU DE INTERAÇÕES DE SEGURANÇA INTERESTATAIS**

Quanto à análise das interações recíprocas entre os Estados do Cone Sul, pode-se considerar que os níveis são até mais elevados que na América do Sul como um todo, uma vez que há mais tempo os Estados interagem, dispoendo de procedimentos relativamente estáveis que foram sendo construídos ao longo de mais de vinte anos.

O pensamento realista e neorrealista destaca a emergência de um relativamente autônomo equilíbrio de poder entre Argentina, Brasil e Chile, que é favorecido por certas circunstancias materiais.<sup>191</sup>

Entretanto, há críticas a esse nível de interação, a esse suposto equilíbrio. Argumenta-se, por exemplo, que o fato de o Cone Sul ser uma zona pacífica, na qual as últimas questões interestatais sérias ocorreram na década de 1980 – a disputa de fronteira Argentina-Chile e a competição nuclear Brasil-Argentina – e foram pacificamente solucionadas, leva muitos estudiosos a concluir, equivocadamente, que existe uma emergente comunidade de segurança no Cone Sul. Entretanto, o elevado índice de criminalidade na região não creditaria ao Cone Sul o *status* de comunidade de segurança.<sup>192</sup>

<sup>191</sup> HURRELL, Andrew. *An emerging security community in South America?. Op. cit.*, 1998. Tradução livre do autor da Dissertação a partir do seguinte texto original: *Realists and neorealists look to geopolitical location [...] Within the region, they highlight the emergence of relatively autonomous regional balances of power (for example between Brazil, Argentina and Chile), as well as other material factors which worked to restrain conflict - the absence of transport links, borders that were geographically removed from centres of political and economic activity, and military technologies that made it extremely difficult to bring power to bear in offensive wars of conquest.* (p. 228)

<sup>192</sup> CARRERAS, Miguel. *The Southern Cone: An Imagined Security Community (working paper)*. Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh. 2007. Tradução livre do autor da Dissertação a partir do seguinte texto original: [...] *the Southern Cone cannot be accurately described as a security community when citizen security is constantly threatened in the region as a result of the increasing levels of criminal violence. This critique shifts the focus from the level of interstate security to the level of*

Da proposição anterior, depreende-se uma clara crítica à visão de Andrew Hurrell contida em *An emerging security community in South America?* em que o pesquisador britânico identificou, já na década de 1990, quando do início o MERCOSUL, o surgimento de uma comunidade de segurança na região. Entende-se que a crítica é importante para contribuir com o aperfeiçoamento do processo de integração, mas nem por isso inviabiliza a construção de um ASR. As condições primárias – como a já presente conformação de uma zona de paz e cooperação no Cone Sul – são consistentes e prosseguem em ritmo crescente.

Há um aspecto fundamental constante na filosofia do MERCOSUL – e que não consta no Tratado Constitutivo da UNASUL – que é a preocupação com as assimetrias entre os Estados. Em seu art. 6º, o Tratado de Assunção dispõe:

*Os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial [Anexo I].*

Diferentemente da Comunidade Andina de Nações, o MERCOSUL experimenta um progressivo alargamento. A OI admite a adesão de novos membros com base no art. 20 do Tratado de Assunção, que dispõe:

*O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado.*

*Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extra-regional.*

É a partir desta cláusula que hoje Chile e Bolívia (1996), Peru (2003) e Colômbia e Equador (2004) encontram-se com o *status* de “Estados associados”. A Venezuela<sup>193</sup>, a partir de um processo de aproximação, esteve desde 2005 com esse *status*, o que na prática significava que tinha voz, mas não votava. Em 31/07/2012 tornou-se o quinto membro pleno do MERCOSUL, sob protesto do Paraguai.<sup>194</sup>

---

*human security. The internal critique accepts the basic premises of the theoretical framework used by these scholars, but I argue that even accepting the traditional framework it is not accurate to describe the Southern Cone as a security community since the peoples of the region have not yet accepted the values that are supposed to be at the core of this community. (p. 27)*

<sup>193</sup> A Venezuela, a partir de 2005, esteve com o status de “nação associada em processo de adesão”, que na prática significa que tinha voz mas não voto. Uma vez que a Venezuela adotou o marco legal, político e comercial do Mercosul na metade de 2006, firmou-se o protocolo para converter-se em estado associado (CMC nº 29/2005).

<sup>194</sup> Tendo em vista a indefinição das consequências políticas do ato de suspensão temporária do Paraguai – que sempre foi contrário ao ingresso da Venezuela no bloco –, este trabalho não

### B.3 - GRAU DE INTERAÇÕES ENTRE A REGIÃO E O SISTEMA GLOBAL DE SEGURANÇA

Quanto à influência da potência global, assinala-se que o Cone Sul representa, na perspectiva dos EUA, a “terceira periferia”. Comparada com as outras periferias <sup>195</sup>, é uma região que atrai menos atenção de Washington em matéria de segurança por duas razões básicas. Primeiramente, suas turbulências têm um baixo impacto na segurança do centro, tanto pela distância quanto por sua magnitude; e também porque o grau de turbulência é menor do que os verificados historicamente nas outras duas, não havendo nesse espaço governos que desenvolvam estratégias de oposição a Washington. Em segundo lugar porque conta com um país da dimensão do Brasil que pode jogar um papel destacado em favor da estabilidade da América do Sul “reduzida.” <sup>196</sup>

Considerando a influência da OEA sobre o MERCOSUL em matéria de segurança, é de se pontuar que não há conflitos. Ao contrário, a Zona de Paz e Cooperação <sup>197</sup>, por exemplo, é lida como um sistema complementar. É bem verdade que a questão das Malvinas gera algum constrangimento, mas não a ponto de gerar tensões entre as duas OI.

## C – FATORES CONDICIONANTES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS: A OI REGIONAL

### C.1 - PERSONALIDADE JURÍDICA

Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (1994), encerrou-se o chamado “período de transição” do MERCOSUL. O Protocolo deu ao processo de integração o perfil completo de uma União Aduaneira. A partir de sua assinatura, durante a Cúpula de Ouro Preto, o MERCOSUL passa a contar com uma estrutura institucional definitiva para a negociação do aprofundamento da integração em direção ao ambicionado Mercado Comum.

---

considerada os efeitos que tal situação poderia trazer ao processo de integração do MERCOSUL. O Paraguai está suspenso do bloco até as eleições de 2012 por Decisão dos membros plenos do bloco, ocorrida por ocasião do encerramento da 43ª Cúpula do MERCOSUL, em 29/06/12, que também decidiram que a Venezuela passaria a ser membro pleno do bloco no dia 31/07/12.

<sup>195</sup> Segundo CALLE, na perspectiva dos EUA a primeira periferia seria constituída por México, Colômbia, Cuba e Venezuela; e a segunda, por Bolívia, Equador e Peru.

<sup>196</sup> CALLE, Fabián Carlos. *El espacio sudamericano como “zona de paz” a preservar frente a factores de turbulência intra e extra-regionales*. 2010 (p. 312).

<sup>197</sup> Declaração dos Presidentes da América do Sul, durante reunião em Guayaquil (Equador), em 27 de julho de 2002, na qual a região é declarada “Zona de Paz e Cooperação Sul-americana”.

- Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/>

- Acesso: 12/07/2012.

O MERCOSUL dispõe de personalidade jurídica de direito internacional desde a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (POP), em 1994.<sup>198</sup>

*Capítulo II*

*Personalidade Jurídica*

*Artigo 34*

*O Mercosul terá personalidade jurídica de Direito Internacional.*

A titularidade da sua personalidade jurídica é exercida pelo Conselho do Mercado Comum (art. 8, III, POP). Assim, o MERCOSUL passou a negociar acordos internacionais como um bloco, além de tornar-se suscetível aos direitos e deveres próprios dessa condição jurídica nos planos internacional e interno dos Estados Partes. O Grupo Mercado Comum pode negociar, por delegação expressa do Conselho do Mercado Comum, acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais (art. 14, VII, POP).

C.2 - ALUSÃO À SEGURANÇA REGIONAL COMUM NOS MARCOS JURÍDICOS CONSTITUTIVOS

O Tratado de Assunção, ato fundacional do MERCOSUL, constitui, juntamente com o Protocolo de Brasília, de 1991, e com o Protocolo de Ouro Preto, de 1994, os principais instrumentos jurídicos do processo de integração. A rigor, constitui um Acordo-Quadro, na medida em que não se esgota em si mesmo, sendo continuamente complementado por instrumentos adicionais, negociados pelos quatro Estados Partes em função do avanço da integração.

O Protocolo de Ouro Preto (1994) consagra em seu art. 41, de forma expressa, as principais fontes jurídicas do MERCOSUL, quais sejam:

- I. o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;*
- II. os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;*
- III. as decisões do Conselho do Mercado Comum, as resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.*

Percorrendo o Tratado de Assunção e os principais tratados derivados não se identificam dispositivos que aludem ao conceito de segurança regional comum. Entretanto, por consequência de decisões do Conselho do Mercado Comum e resoluções do Grupo de Mercado Comum algumas iniciativas no campo da

<sup>198</sup> Protocolo de Ouro Preto. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL. Assinado em Ouro Preto, em 17/12/1994.

- Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/>

- Acesso: 12/07/2012.

cooperação em matéria de segurança – que serão vistas mais adiante – prosperaram e se acham hoje em atividade crescente.

O próprio Parlamento do MERCOSUL, o mais recente órgão de sua estrutura, cujo funcionamento teve início em 2005, contemplou a preocupação com a segurança comum quando estabeleceu uma Comissão Permanente sobre Assuntos Interiores, Segurança e Defesa. Entre outros temas, trata da cooperação em matéria de segurança e de defesa.<sup>199</sup>

### C.3 - AUTORIDADE INSTITUÍDA PARA CONDUZIR A SEGURANÇA COMUM

Não há na estrutura organizacional do MERCOSUL, conferida pelo Tratado de Ouro Preto e pelos que se sucederam, um órgão ou autoridade destinado a gerir uma política de segurança comum.

Entretanto, o próprio TA admite a possibilidade de criação de novos órgãos conforme a demanda, abrindo-se assim a possibilidade de vir a ser criada tal instância que, possivelmente estaria agregada ao Conselho do Mercado Comum, como ocorre na União Europeia onde existe uma Alta Autoridade para Negócios Estrangeiros e Política Externa e Segurança Comum, vinculada ao Conselho.<sup>200</sup>

### C.4 - MECANISMOS POLÍTICOS COOPERATIVOS DE PROMOÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA

Como se depreende do Tratado de Assunção e dos tratados posteriores, não há indicação explícita acerca da dimensão da segurança. Neste sentido, as frágeis referências à segurança comum contidas no Tratado Constitutivo da UNASUL, conforme argumentação do capítulo anterior, apresentam-se como uma aparente vantagem.

Não há referência explícita a uma política de segurança comum nos marcos jurídicos fundantes, até mesmo porque o objetivo da OI, quando criada, não contemplava essa dimensão – nem mesmo a União Europeia, àquela altura. Entretanto, o chamado “MERCOSUL Político”, como se verá em capítulo adiante, foi, ao longo do tempo, ganhando importância e hoje já se tem como incorporada a preocupação desta dimensão, adotando certas políticas setoriais específicas por entender que se trata de uma preocupação das mais destacadas pelas sociedades da região abrangida pela OI.

---

<sup>199</sup> Regimento Interno do Parlamento do Mercosul, art. 69 (h.)

- Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/>

- Acesso: 12/07/2012.

<sup>200</sup> Recordando: *O Alto Representante [da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança] conduz a política externa e de segurança comum da União. Contribui com as suas propostas para a elaboração dessa política, executando-a na qualidade de mandatário do Conselho. Actua do mesmo modo no que se refere à política comum de segurança e defesa.* (art. 18 TUE)

Entretanto, apesar da falta de normatividade explícita nos dispositivos que instituíram o MERCOSUL, alguns dispositivos e principalmente a maturidade institucional acumulada nesses mais de vinte anos encontram campo fértil para o desenvolvimento de instituições e normas específicas capazes de lidar com os problemas da segurança comum. O número menor de Estados contribui com essa percepção.

Quando se avalia a perspectiva de incursão do MERCOSUL no campo da segurança comum, surgem críticas a um não institucionalizado processo que está em curso, apontando, por exemplo, que “as chances de se compatibilizar políticas externa e de defesa têm-se manifestado apenas nos discursos, embora, efetivamente, algumas experiências tenham sido feitas nos últimos quinze anos. Todavia, isso tem-se demonstrado insuficiente em face das transformações internas e externas, em que cada um busca sua salvação individual, procurando ocupar espaço maior no cenário internacional”.<sup>201</sup>

Sob outra ótica, em sentido oposto, é possível identificar certas iniciativas políticas que indicam um caminho rumo à construção paulatina de uma política de segurança comum.

A Declaração Presidencial sobre Consulta e Concertação Política dos Estados Partes do MERCOSUL (1997) inspirou o conceito do MERCOSUL *político*. Sem fugir do objetivo principal que é constituir-se em um mercado comum, tem se desenvolvido em paralelo um processo que “buscará articular (...) as ações necessárias para ampliar e sistematizar a cooperação política entre as partes, entendida como aquela cooperação relativa a todos os campos que não façam parte da agenda econômica e comercial da integração”.<sup>202</sup>

Assim é que algumas ações de segurança comum vêm sendo desenvolvidas conjuntamente e que, a rigor, “não fazem parte da agenda econômica e comercial da integração”. São exemplos as tarefas desenhadas de cooperação, coordenação e intercâmbio de informações que compreendem as seguintes áreas: tráfico de

---

<sup>201</sup> MIYAMOTO, Shiguenoli. *O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum?* 2002 (p. 57).

<sup>202</sup> Declaración Presidencial sobre la Consulta y Concertación Política del Mercosur (Assunção, 17/06/1997). [...] *RECORDANDO la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político en el MERCOSUR, suscrita el 25 de junio de 1996, en San Luis, República Argentina, [...] DECIDEN: 1º “El Mecanismo de Consulta y Concertación Política del Mercosur buscará articular, en el ámbito de sus propósitos, las acciones necesarias para ampliar y sistematizar la cooperación política entre las Partes, entendida como aquella cooperación referida a todos los campos que no formen parte de la agenda económica y comercial de la integración.*

- Disponível em: <http://200.214.130.44/mercosulsaude/portugues/mercosul/historico/MCCP.htm>

- Acesso: 13/08/2012

peças e de armas de fogo; narcotráfico, terrorismo, contrabando; furto de veículos automotores; crime organizado; ilícitos ambientais; migrações, delitos econômicos e financeiros.<sup>203</sup>

Outras iniciativas, como a “Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz” (1999)<sup>204</sup>, referidas mais adiante, são os principais argumentos sustentados rumo à perspectiva de se ter no âmbito do MERCOSUL a construção de um arranjo de segurança regional e de uma política de segurança comum com a devida institucionalidade.

#### C.5 - MATURIDADE INSTITUCIONAL

Os mais de vinte anos de existência do MERCOSUL lhe conferem uma cultura institucional que permite como nenhuma outras OI sul-americana articular políticas no âmbito político e econômico, apesar das críticas apresentadas e até mesmo de outras, mais radicais, que sugerem a sua extinção.

Os dados do MERCOSUL são expressivos, caracterizando uma intensa interação comercial, mesmo com a crise financeira iniciada em 1998 e que se reflete até hoje, e que tem o poder de que estimular as demais interações, conforme se constata no quadro abaixo (figura 4).

<b>FICHA MERCOSUL</b>	
POPULAÇÃO (EM MILHÕES DE HABITANTES)	<b>274,8</b>
PIB (EM TRILHÕES DE DÓLARES)	<b>3,3</b>
CRESCIMENTO MÉDIO DO PIB (EM %)	<b>2,8</b>
EXPORTAÇÃO (EM TRILHÕES DE DÓLARES)	<b>447,9</b>
FONTE: MRE-DPR. COMÉRCIO EXTERIOR MERCOSUL. JUNHO/2012	
<b>FIGURA 4 – DADOS SOCIOECONÔMICOS DO MERCOSUL</b> <sup>205</sup>	

A existência de um mecanismo de solução de controvérsias em pleno funcionamento – O Tribunal Permanente de Revisão e os tribunais *ad hoc*, além dos

<sup>203</sup> Em 2006, as iniciativas em matéria de segurança foram enquadradas em um Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Peru e Venezuela (Dec. CMC Nº 16/06), atualmente em processo de ratificação parlamentar nos Estados Partes.

- Disponível em: <http://www.mercosur.int/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=tKM79rRubO>

- Acesso: 13/08/2012.

<sup>204</sup> OEA. Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz (1999).

- Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tramercosul99.asp>

- Acesso: 15/11/2012.

<sup>205</sup> MRE. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos - DPR.

- Disponível em: <http://www.brasilglobalnet.gov.br/ARQUIVOS/IndicadoresEconomicos/ComExtMercosul.pdf>

- Acesso: 23/11/2012.

mecanismos institucionais mais imediatos previstos nos marcos jurídicos –, sob o manto da construção de um direito de integração com jurisprudência própria são um indicativos consistentes que se trata de uma OI com relativa maturidade institucional.

Por óbvio, a OI necessita ser aperfeiçoada em várias áreas, mas dispõe de elementos que permitem afirmar que tem a sua própria identidade, de certo modo desvinculada de personalismos políticos circunstanciais, e efetivamente contribui para que se identifique um “padrão regional” em matéria de segurança no Cone Sul.

### 6.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Não é possível concluir a esta altura do trabalho que o MERCOSUL seja capaz de conformar um ASR de modo a constituir uma base jurídico-institucional que possibilite a conformação de um futuro *ASR América do Sul*; ou seja, ainda não é possível confirmar a hipótese. Entretanto, após analisar os pressupostos requeridos, conclui-se que a OI, no momento, reúne melhores condições que a UNASUL para tal empreendimento.

O MERCOSUL não dispõe de uma autoridade de caráter intergovernamental e nem apresenta, de maneira objetiva, um padrão de política que trate da dimensão da segurança. Contudo, concentra os Estados Partes mais desenvolvidos do subcontinente, com maiores PIB, com mais da metade dos recursos materiais e humanos, os maiores parques industriais e as maiores bases de indústrias de defesa. É nesse amplo território que ocorrem a maior parte das interações da América do Sul e onde se experimentou alguns processos conflituosos interestatais que foram gerenciados com êxito por esta instituição integradora ou pelas forças políticas que lhe deram origem.

Enfim, o MERCOSUL dispõe de uma maturidade jurídico-institucional de mais de vinte anos de funcionamento que lhe empresta muito mais credibilidade para lidar com o sensível campo da segurança comum que a incipiente UNASUL.

O quadro abaixo (figura 5) resume, comparativamente, as perspectivas teóricas de conformação de ASR sul-americano, tendo a América do Sul e o MERCOSUL.

FATORES CONDICIONANTES Foco	PARÂMETROS DE ANÁLISE	AMÉRICA DO SUL (UNASUL)	CONE SUL (MERCOSUL)
<p style="text-align: center;"><b>A – FATORES BÁSICOS</b></p> <p><b>A REGIÃO:</b> <b>BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA</b></p>	<p><b>A.1 - CARACTERIZAÇÃO DE UM ESPAÇO GEOGRAFICAMENTE DELIMITADO</b></p>	<p>- Sim, com três ambientes geográficos distintos: Andes, Amazônia e Prata.</p>	<p>- Sim. Melhor caracterizada por serem os membros plenos condôminos da Bacia do Rio da Prata</p>
	<p><b>A.2 - CARACTERIZAÇÃO DE UMA BASE HISTÓRICA E GEOPOLÍTICA</b></p>	<p>- Há alguma identidade geopolítica e histórica, mas existem questões territoriais ainda não pacificadas. - As “Guianas” representam um elemento estranho à identidade, apesar de não constituírem obstáculo à integração. - A Guiana Francesa é vista como uma extensão dos interesses da França na Amazônia.</p>	<p>- Há identidade geopolítica e histórica. Os ressentimentos BRA-ARG foram superados. - O condômino da Bacia do Rio da Prata – exceto o Chile – é um fator de coesão geopolítica. - Há a assimetria econômica BRA-ARG versus PAR-URU.</p>
<p style="text-align: center;"><b>B – FATORES INTERATIVOS</b></p> <p><b>A REGIÃO:</b> <b>NÍVEIS E DINÂMICAS DE INTERAÇÃO DE SEGURANÇA INTRA E EXTRARREGIONAIS</b></p>	<p><b>B.1 – PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS E VULNERABILIDADES NAS ESFERAS DOMÉSTICAS QUE DEFINEM TEMORES DAS SOCIEDADES</b></p>	<p>- Sim, notadamente o crime organizado transnacional.</p>	<p>- Sim, notadamente o crime organizado transnacional.</p>
	<p><b>B.2 – GRAU DE INTERAÇÕES DE SEGURANÇA INTERESTATAIS QUE DEFINEM A REGIÃO COMO TAL</b></p>	<p>- Interações crescentes. Assimetrias econômicas, em parte, comprometem a integração. - Não se percebem acentuadas assimetrias de poder, mas as modernizações das FA despertam preocupações armamentistas (Colômbia, Peru e Venezuela).</p>	<p>- Bom nível de interação. Não se percebem assimetrias de poder que induzam ao comprometimento do equilíbrio estratégico.</p>
	<p><b>B.3 – GRAU DE INTERAÇÕES ENTRE A REGIÃO E O SISTEMA GLOBAL DE SEGURANÇA QUE DEFINEM A AUTONOMIA REGIONAL</b></p>	<p>- Uma “periferia” considerada complicada pelos EUA (Venezuela e Colômbia). - Não é percebida como região autônoma. - Não há conflito aparente com a OEA, apesar das “periferias complicadas” serem assim também consideradas.</p>	<p>- Menos problemas com os EUA que enxergam a região estabilizada. - É percebida como região autônoma, especialmente após MERCOSUL e ZPCAS. - Não há conflito com a OEA.</p>
<p><b>FIGURA 5A – ASR: COMPARATIVO UNASUL X MERCOSUL</b></p>			

FATORES CONDICIONANTES Foco	PARÂMETROS DE ANÁLISE	AMÉRICA DO SUL (UNASUL)	CONE SUL (MERCOSUL)
<p style="text-align: center;"><b>C – FATORES JURÍDICO-INSTITUCIONAIS</b></p> <p><b><u>A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL REGIONAL:</u></b> <b>INSTITUCIONALIDADE PARA A SEGURANÇA REGIONAL COMUM</b></p>	C.1 - <b>PERSONALIDADE JURÍDICA</b>	- <i>Sim.</i>	- <i>Sim.</i>
	C.2 - <b>ALUSÃO À SEGURANÇA REGIONAL COMUM NOS MARCOS JURÍDICOS CONSTITUTIVOS</b>	- <i>O Tratado Constitutivo não faz referência à “segurança”, muito menos à “segurança comum”.</i>	- <i>Não. Mas uma das principais razões de criação do bloco decorreu da distensão BRA-ARG para a segurança/paz.</i>
	C.3 - <b>AUTORIDADE INSTITUÍDA PARA CONDUZIR A SEGURANÇA COMUM</b>	- <i>Não. O Conselho de Defesa Sul-americano não tem estrutura nem mandato para ser considerado “autoridade” em matéria de segurança.</i>	- <i>Não há órgão com esta função, mas os tratados possibilitam a criação.</i>
	C.4 - <b>MECANISMOS POLÍTICOS COOPERATIVOS DE PROMOÇÃO DA PAZ E DA SEGURANÇA</b>	- <i>Incipientes.</i> - <i>Não há uma política de segurança comum.</i>	- <i>O CMC tem tomado Decisões com efeitos práticos no plano da cooperação em matéria de segurança comum.</i> - <i>Não há uma política de segurança comum.</i>
	C.5 - <b>MATURIDADE INSTITUCIONAL</b>	- <i>Não se observa um “padrão regional” de segurança sob gestão da OI.</i> - <i>Não pode ser considerada uma OI madura.</i>	- <i>Observa-se um padrão regional” mercosulino sob gestão da OI.</i> - <i>Consolidada, necessitando aperfeiçoamentos.</i>
<b>FIGURA 5B – ASR: COMPARATIVO UNASUL X MERCOSUL</b>			

## CAPÍTULO 7 – A VONTADE POLÍTICA DOS ESTADOS PARTES

### 7.1 ANTECEDENTES DO MERCOSUL: A RELAÇÃO BRASIL-ARGENTINA

Brasil e Argentina, constituem os pilares político-econômicos que ensejaram a criação do MERCOSUL. Há no processo de construção dessa união política um forte sentido não explicitado nos Tratados de se evitar que os dois países retomem as desconfianças históricas que pontuaram a relação entre os dois países desde o século XIX.

Na análise de Samuel Pinheiro Guimarães, a integração entre Brasil e Argentina representa papel decisivo na América do Sul e deve ser o objetivo mais certo das estratégias políticas e econômicas desses dois países. Conforme o diplomata, “a América do Sul se encontra, necessária e inarredavelmente, no centro da política externa brasileira. Por sua vez, o núcleo da política brasileira na América do Sul está no Mercosul. E o cerne da política brasileira no Mercosul tem de ser, sem dúvida, a Argentina. A integração entre o Brasil e a Argentina e seu papel decisivo na América do Sul deve ser o objetivo mais certo, mais constante, mais vigoroso das estratégias políticas e econômicas tanto do Brasil quanto da Argentina. Qualquer tentativa de estabelecer diferentes prioridades para a política externa brasileira, e mesmo a atenção insuficiente a esses fundamentos, certamente provocará graves consequências e correrá sério risco de fracasso”.<sup>206</sup>

#### ***Das divergências históricas à concepção do MERCOSUL***

Em uma apologia que o ex-presidente da Argentina, Raúl Alfonsín, fez aos dez anos da existência do MERCOSUL, num seminário comemorativo em 2001, realizado em Brasília, destacou a importância da superação das “frustrações estéreis” entre Argentina e Brasil, para o êxito do Acordo. Os dois vizinhos mantinham uma visão de estranheza entre si que vinha desde os tempos coloniais, quando da disputa dos territórios das Missões, passando pelas intenções hegemônicas no Prata. E acrescenta que “sem lançar um olhar para si mesmo, os argentinos sempre viram o Brasil como um país vocacionado para o imperialismo regional e os brasileiros, atentos às pretensões territoriais argentinas, teriam procurado isolá-los da sua política externa no continente sul-americano.”<sup>207</sup>

<sup>206</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Op. cit.*, 2007 (p. 169).

<sup>207</sup> QUINTAO, Ayle-Salassié Filgueira. *Mercosul: passaporte para a americanidade*. [UnB. Tese de Doutorado em História]. 2008 (p. 379)

Nesse ambiente de desconfiança mútua, tanto de um lado como do outro, foi se desenvolvendo um pensamento geopolítico por meio de suas escolas de estudos estratégicos e de relações internacionais, das quais emergiram linhas de orientação para a política externa, na Argentina e no Brasil. O pensamento dos estrategistas e intelectuais não chegou a provocar guerra entre os dois países, mas conseguiu inibir, de certa forma, suas relações políticas, econômicas e, sobretudo, culturais.

Diversas iniciativas e atitudes brasileiras, decorrentes de uma política externa regional mais agressiva, contribuíram também para alimentar a desconfiança argentina com relação ao Brasil. Antes de perceber-se como opositora dos interesses políticos do Brasil na região, a Argentina definiu suas próprias prioridades geopolíticas para a região, que incluía desde agregar territórios vizinhos, ter o domínio total sobre o rio da Prata, anexar a Patagônia e manter uma presença marítima efetiva no Atlântico Sul chegando à Antártida.

As desconfianças da Argentina em relação ao Brasil começaram ainda no século XVIII. “A geopolítica ofensiva do Brasil, voltada para definir o extenso espaço territorial brasileiro e para a homogeneização da consciência nacional, terminou após as guerras da Independência, mas continuou sendo interpretada como tentativa de ampliar ainda mais seu território. De fato, no caso do Prata, o governo imperial entendia que os limites geopolíticos brasileiros deveriam se estender naturalmente até o Prata: uma tentativa de ressuscitar a crença de que a melhor conformação geográfica de um país era uma ilha”. Os uruguaios reagiram e receberam o apoio dos argentinos para lutar pela sua independência. Depois, as próprias forças militares brasileiras invadiram Buenos Aires para ajudar a derrubar a ditadura de Juan Manuel de Rosas. A partir daí, não faltaram justificativas para a desconfiança argentina em relação ao Brasil. O sucesso da ação do Barão do Rio Branco na definição das fronteiras brasileiras reforçou muito essa desconfiança.<sup>208</sup>

Uma das mais problemáticas dessas divergências foi a discussão sobre os recursos hídricos da Bacia do Prata, que envolvia os rios Paraná, Paraguai, Uruguai e seus afluentes e os países Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e a Bolívia. Em 1967 foi assinado, em Buenos Aires, uma declaração conjunta de reconhecimento do sistema Bacia do Prata e, no ano seguinte (1968), em Santa Cruz de la Sierra, institucionalizava-se essa convicção. Criou-se um Comitê Intergovernamental

---

<sup>208</sup> QUINTAO, Ayle-Salassié Filgueira. *Ibidem* (p. 381).

Coordenador (CIC) que, em Santa Cruz, reconheceu a reunião de ministros de Relações Exteriores dos países envolvidos como a autoridade superior para dirimir dúvidas e definir uma política comum para a região.<sup>209</sup>

Em 1969, em Brasília, foi assinado o Tratado da Bacia do Prata, que oficializava o relacionamento cooperativo e os instrumentos criados, visando à harmonização de interesses no aproveitamento dos recursos da região. O entendimento era de que existia uma interdependência entre os afluentes localizados no Alto Paraná, o que significava que qualquer alteração, em qualquer trecho, teria impacto sobre o curso e os recursos da Bacia e que haveria necessidade de um equilíbrio dentro dos subsistemas.<sup>210</sup>

Do Tratado da Bacia do Prata resultaram inúmeros acordos bilaterais que desencadearam aproximações diplomáticas que favoreceram a criação de um ambiente propício a tomada de diversas iniciativas. No período entre julho e dezembro de 1986, por exemplo, foi assinada a Ata de Integração, que tinha por meta propiciar as condições para a formação de um mercado comum entre as economias brasileira e argentina, um embrião para o futuro MERCOSUL.

Os conflitos que permearam esse período podem ter influenciado os Estados Partes na opção do modelo intergovernamental para reger os órgãos do Mercosul.

### ***As convergências rumo ao MERCOSUL***

O pensamento convergente rumo à formação de mercado comum ocorreu ainda na década de 60, por ocasião da primeira tentativa da criação do Mercado Comum Latino-Americano, com a assinatura do Tratado de Montevideu<sup>211</sup>, quando surgiu a ALALC. O Tratado que instituiu a ALALC, porém, ficou superado, pois faltavam instrumentos adequados para concretizar a integração, sendo substituída em 1980 pela ALADI, como se viu quando da análise do corte *América Latina*, na Parte II.

A partir de então, Brasil e Argentina começaram a firmar documentos de integração, sendo o marco fundamental desse processo a "Declaração Conjunta de Iguazu" (1985), à qual se sucedeu a Ata para Integração Argentina-Brasil (1986), momento em que foi criado criando o Programa de Integração e Cooperação

---

<sup>209</sup> QUINTAO, Ayle-Salassié Filgueira. *Idem* (p. 382).

<sup>210</sup> *Idem*.

<sup>211</sup> Tratado de Montevideu (18/02/1960). Artigo 1º. - Pelo presente Tratado, as Partes Contratantes estabelecem uma zona de livre comércio e instituem a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (doravante denominada "Associação"), cuja sede é a cidade de Montevideu (República Oriental do Uruguai).

Econômica (PICE). O programa tinha por objetivo propiciar a modernização tecnológica gerando uma maior eficiência na aplicação de recursos nas duas economias. Para alcançar esses objetivos foram assinados 24 Protocolos entre Brasil e Argentina, e, através da decisão Tripartite Número 01/1986, o Uruguai passa a participar efetivamente do processo de integração.

Em 1990, na Ata de Buenos Aires, assinada entre Brasil e Argentina, decidiu-se estabelecer um Mercado Comum entre os dois países, cujo prazo estabelecido para sua instalação definitiva foi fixado em 31 de Dezembro de 1994. Para cumprir as metas previstas foi criado o Grupo Mercado Comum, com a função de elaborar e propor, pelos dois Governos, todas as medidas para dar cumprimento aos objetivos e prazos adotados. Foram criados, ainda, 10 Subgrupos Técnicos de Trabalho, para analisarem as políticas dos mais variados setores e áreas.

Em setembro de 1990, foi apresentado às delegações de Uruguai e Paraguai o andamento do processo de integração Argentina-Brasil, quando estas expressaram a vontade de seus Governos em participar da integração.

Em 1990, o Grupo Mercado Comum registrou a finalização do Acordo de Complementação Econômica entre Argentina e Brasil, ACE -14, no qual foram consolidados e ampliados, num texto único, todos os Acordos Bilaterais firmados anteriormente, além de fixar regras para o estabelecimento do Mercado Comum.

Em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, foi criado o MERCOSUL, que consolidou as iniciativas de integração encaminhadas inicialmente por Brasil e Argentina e já contando com a adesão de Uruguai e Paraguai. Em 1994, a partir da assinatura do Protocolo de Ouro Preto, foi adotada uma série de decisões, entre elas a criação da nova estrutura institucional e, na área econômica, a adoção da tarifa externa comum (TEC), que passou a vigorar a partir de janeiro de 1995.

Brasil e Argentina deram os passos fundamentais para o início e o prosseguimento do processo de integração no Cone Sul. “O processo de constituição progressiva de um espaço econômico integrado no Cone Sul – o que não deve ser identificado necessariamente com um projeto de mercado comum ou com o Mercosul atual – tem de ser visto no contexto dos movimentos de redemocratização e de reorganização econômica nos países da região, numa fase em que o multilateralismo comercial parecia ceder espaços progressivamente mais amplos para o regionalismo, ou seja, a constituição de blocos comerciais discriminatórios. Projetos de cooperação e de integração emergiram naturalmente

na agenda dos países tão pronto foram liberados de seus respectivos regimes militares; foi igualmente natural que as duas maiores economias regionais se engajassem no processo, entre as quais eram mais intensos, historicamente, os fluxos de comércio e de intercâmbios econômicos de diversos tipos. Argentina e Brasil deram partida, conduziram politicamente o exercício e continuam determinando, em todas as circunstâncias, os traços fundamentais do processo de integração no Cone Sul, pelo seu formato institucional, pela sua estrutura operacional e pelo conteúdo econômico imprimido ao bloco ao longo de suas diversas fases”.<sup>212</sup>

## 7.2 MERCOSUL POLÍTICO: A CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA MERCOSULINA

Quando se concluiu pela falta de maturidade institucional da UNASUL quando do comparada ao MERCOSUL, o que se fez resumidamente foi concluir que, mediante simples comparação dos históricos de formação das duas OI, incluindo os processos que precederam à assinatura dos atos de criação, existe no espaço MERCOSUL uma cultura institucional que tem conduzido delicados processos de distensão nas últimas décadas e servido, inclusive, de referência internacional. Trata-se, assim, não apenas do tempo de vida dessas instituições – menos de cinco anos da UNASUL contra mais de vinte anos de MERCOSUL – mas também das interações que no Cone Sul tiveram desfechos pacíficos e conciliadores em maior intensidade. Basta ver que a quase totalidade dos conflitos regionais remanescentes na América do Sul persistem entre Estados não *mercosulinos* fundadores.

Logo nos primeiros anos de vida institucional do MERCOSUL, percebia-se que, ao largo dos objetivos econômicos claramente definidos pelo Tratado de Assunção (firmado em 1991) e pelo Tratado de Ouro Preto (firmado em 1994), havia objetivos políticos subjacentes que, mesmo não encontrando dispositivos jurídicos explícitos nesses tratados, foram se desenhando e emprestando ao MERCOSUL a sua feição política, inclusive para gerir questões de segurança.

Na dinâmica que se instaurou, mediante programas de interação, buscou-se estabelecer uma arquitetura político-jurídica, através de declarações e acordos que permitiram um ajustamento, principalmente, do Brasil e da Argentina a esses novos tempos. Conforme destaca o Embaixador Everton Vieira Vargas, “a rápida evolução do intercâmbio entre os quatro sócios do MERCOSUL criou uma realidade que

---

<sup>212</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. *O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações*. 2011 (p. 63-79)

extrapola o campo econômico e se projeta no terreno político, como evidenciado na crise político-institucional de abril de 1996 no Paraguai. [...] Essa dimensão política, que começa a despontar na atuação dos quatro, é resultado direto da racionalidade e da confiança mútua inoculadas nas relações Brasil-Argentina, a partir dos anos 80. É lícito esperar que a evolução das relações entre os membros do MERCOSUL os leve a uma crescente coordenação e concertação em torno de temas marcadamente políticos, como forma não só de afiançar os laços econômicos, mas também de reforçar seu diálogo com outros países ou grupos de países e sua atuação em foros internacionais”.<sup>213</sup>

Quanto aos interesses políticos de Brasil e Argentina no início do MERCOSUL, a organização internacional recém-criada se constituía em um instrumento estratégico da política externa brasileira que, resumidamente, apontava três objetivos: “permitir-lhe a abertura gradual de sua economia; enfrentar os desafios econômicos e políticos da hegemonia norte-americana; e alcançar um reconhecimento mundial. Portanto, o MERCOSUL, para o Brasil, era, efetivamente, um instrumento de *realpolitik*.” Já para a Argentina, continua, “o MERCOSUL – dada a predominância do enfoque comercial e o desinteresse pelo aprofundamento de outras agendas bilaterais – passou a ser um instrumento conjuntural, tático, de expansão comercial e uma instância rumo à formação da ALCA”. Posteriormente, com o mercado brasileiro absorvendo cerca de 30% das exportações argentinas, o interesse deixou de ser tão tático assim.<sup>214</sup>

Historicamente, a região platina significou para o Brasil a fronteira de maior potencial de conflito, advindo de sua relação conflituosa com a Argentina. Não é sem razão que as estruturas militares de defesa de ambos os países priorizavam a região em suas hipóteses de guerra. Um importante marco de aproximação rumo às distensões foi iniciado com o Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa entre Itaipu e Corpus (1979), que, segundo o Embaixador Francisco Thompson

---

<sup>213</sup> VARGAS, Everton Vieira. *Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul*. 1997 (p. 65). In: Revista Brasileira de Política Internacional, n° 40 (p. 41-74). 1997.

- Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a03.pdf>.

- Acesso: 22/09/2012.

<sup>214</sup> BERNAL-MEZA, Raul. *Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul*. 1999 (p. 45-46).

Flores Neto, permitiu “a substituição gradual da lógica da contradição de interesses pela percepção favorável à cooperação política e à integração econômica”.<sup>215</sup>

Em 1986, foi criada a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS ou ZPCAS. De iniciativa do Brasil, a concepção centrada principalmente na prevenção da proliferação de armas nucleares resultou em uma Resolução da Assembleia Geral das ONU que endossou o pensamento brasileiro. Para além do propósito maior, os membros da ZOPACAS buscam formas de integração e colaboração regional, tais como a cooperação econômica e comercial, científica e técnica, política e diplomática.<sup>216</sup>

Posteriormente, em 1990, Brasil e Argentina assinaram a Declaração de Foz do Iguaçu sobre Políticas de Salvaguardas Nucleares, que dá origem, em 1991, à assinatura do Acordo com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a aplicação de salvaguardas a todos os materiais nucleares.

Em todo caso, tendo em vista o histórico conflituoso entre os dois principais parceiros do MERCOSUL, “fica claro que a eliminação deste foco de instabilidade é um dos principais fatores que vai permitir a articulação também dos outros países em torno do projeto de integração nos anos noventa.”

Mais adiante, no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil define sua inserção estratégica internacional de forma nítida, baseada nos pilares de demarcação da região sul-americana como área de influência pela via da integração regional e, ao mesmo tempo, adotando o multilateralismo, tanto econômico e comercial quanto na área de segurança, quando busca contrabalançar a hegemonia hemisférica norte-americana, rejeitando o alinhamento automático com os Estados Unidos da América.

Em 1998, o Brasil adere ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Do discurso do Ministro das Relações Exteriores brasileiro, Luiz Felipe Lampreia, extrai-se o seguinte trecho em que se percebe a nítida continuidade do processo de distensão: “Junto com a Argentina, o Brasil tomou a iniciativa de oferecer sua experiência bilateral no campo nuclear como exemplo de como é possível cooperar

---

<sup>215</sup> OLIVEIRA, Amâncio e ONUKI, Janina. *Op. cit.*, 2000 (p. 111).

- Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a05.pdf>.

- Acesso: 11/09/122000, p. 111.

<sup>216</sup> ONU. Declaração de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul. Assembleia Geral. Resolução 41/11, de 27/10/1986.

- Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r011.htm>

- Acesso: 11/09/122000, p. 111.

exitosamente na não-proliferação nuclear em clima de transparência e confiança e, ao assim fazer, fortalece o regime internacional de não-proliferação”.<sup>217</sup>

Em 1999, como já referido, foi firmada, por iniciativa do MERCOSUL, em Ushuaia, Argentina, a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz<sup>218</sup>. Representa um dos mais importantes atos políticos de iniciativa da organização no caminho da paz e da segurança, na medida em que estabelece um mecanismo jurídico, na forma de tratado internacional, com o aval da OEA e da ONU, a partir do entendimento que os Estados signatários estão “CONVENCIDOS de que um sistema de segurança eficaz constitui um elemento essencial para o desenvolvimento de seus povos” e também “LEVANDO EM CONTA que o avanço dos processos de integração em que estão empenhados tem contribuído eficazmente para a criação do atual clima de crescente confiança e cooperação”.

O pacto mitiga eventuais iniciativas que poderiam acirrar conflitos interestatais regionais ao concentrar esforço no desarmamento, tal como se observa nos *Considerando a seguir:*

*DESTACANDO que as Partes têm adotado diversas medidas para propiciar uma resposta conjunta à ameaça da proliferação de armamentos, contribuindo para reforçar a percepção de uma região unida pela cooperação e isenta dos riscos de uma carreira armamentista que não tem justificativa em nosso contexto de integração;*

*REITERANDO seu pleno apoio ao Tratado de Tlatelolco sobre a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe e expressando sua satisfação pela plena vigência deste instrumento de não-proliferação em seus territórios;*

*REAFIRMANDO a plena vigência do Compromisso de Mendoza sobre a Proibição Completa das Armas Químicas e Biológicas, de 1991.*

### 7.3 O INTERESSE POLÍTICO-ESTRATÉGICO DO BRASIL

Interessa ao Brasil que a América do Sul se torne cada vez mais integrada a partir de processos de interação em todos os campos, incluindo o importante campo da segurança.

<sup>217</sup> MRE. Trecho do Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro de Estado das Relações Exteriores, por ocasião da Cerimônia de entrega do Instrumento de Adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP) - Washington, 18 de setembro de 1998 (Nota 361).

- Disponível: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/1998/09/18/discurso-do-embaixador-luiz-felipe-lampreia>.  
- Acesso em: 24/07/2012.

<sup>218</sup> OEA. *Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz*. 1999.

- Disponível em: <http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tramercosul99.asp>.  
- Acesso em: 12/01/2012.

*O Brasil, apesar de ser o maior país da região, não acredita ser possível desenvolver-se isoladamente sem que toda a região se desenvolva econômica e socialmente e se assegure razoável grau de estabilidade política e segurança. Assim, a solidariedade nos esforços de desenvolvimento e de integração é uma idéia central na estratégia brasileira na América do Sul, assim como a idéia de que este processo é um processo entre parceiros iguais e soberanos, sem hegemônias nem lideranças.*<sup>219</sup>

O Brasil cresce a passos largos – economia e desenvolvimento – e precisa proteger os seus bens. Investe em segurança de maneira tímida. Criticam-se os baixos investimentos em Defesa, mas não se percebe vontade política nem apoio da sociedade com vistas à mudança dessa tendência.

A percepção de ameaças por parte do Estado brasileiro não se manifesta em ações concretas no nível requerido. Na análise de especialistas do Ministério da Defesa, a política de segurança, denominada no Brasil de Política de Defesa Nacional (em mudança para Política Nacional de Defesa) é ambiciosa, mas incapaz de dotar o país de meios de defesa compatíveis com sua estatura.

Por outro lado, mesmo que haja disposição do poder político em investir na segurança de Estado, existem circunstâncias que dificultariam o incremento. A sociedade não percebe ameaças externas que justifiquem mais investimentos em *canhões* do que em *manteiga*<sup>220</sup>. E ainda, as alterações de vulto na capacidade de defesa implicam desconfianças dos vizinhos do entorno e podem causar constrangimentos e críticas à política externa.

Como, então, proteger-se de ameaças contemporâneas e ao mesmo tempo não desagradar à sociedade e aos vizinhos do entorno estratégico?

Postula-se que existe um problema para o Estado brasileiro com tendência ao agravamento, principalmente quando as reservas de petróleo do pré-sal começarem a ser exploradas, possivelmente coincidindo com as projeções de déficit mundial de combustível.

Diferentemente de outras categorias de produtos, segurança não se adquire nas prateleiras do mercado internacional. O campo da segurança envolve certas particularidades que não obedecem à lógica dos mercados. Segurança exige, além

---

<sup>219</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Op. cit.*, 2007 (p. 184).

<sup>220</sup> Uma alusão ao dilema “manteiga ou canhões”, que retrata a lógica do Estado na relação entre a necessidade de alimentar a população do país, representada pela manteiga, e ao mesmo tempo ter que defendê-la de agressões, com canhões, exemplificando o conceito de oportunidade, descrito pelo economista Paul SAMUELSON, em seu famoso e popular manual *Economics*, cuja primeira edição é de 1948, tendo recebido inúmeras reedições.

de meios adequados – nem sempre disponibilizados pelos produtores, justamente por questão de segurança – a capacitação altamente especializada que demanda longo período de capacitação.

É diante desse problema que, simplificado em amplitude, pode remeter o governo brasileiro ao dilema clássico da economia: *manteiga ou canhões*? Talvez a resposta mais racional resida na construção de uma política externa e de segurança comum no âmbito regional como um caminho para atenuar aquelas circunstâncias que aparentemente tendem a tornar o Brasil vulnerável em sua segurança.

Diante desse dilema, o Estado brasileiro apresenta em linhas gerais o seguinte pensamento político-estratégico <sup>221</sup>:

(i) no mundo arbitrário e violento em que vivem o Brasil, e a América do Sul, é indispensável ter forças armadas proporcionais a seu território e à sua população;

(ii) a estratégia brasileira de defesa vê o continente sul-americano de forma integrada e considera a cooperação militar entre as Forças Armadas, inclusive em termos de indústria bélica, como um fator de estabilidade e de equilíbrio regional através da construção de confiança;

(iii) a inexistência de bases estrangeiras no continente sul-americano, à exceção de Manta (Equador), é um importante fator político e militar para o desenvolvimento e a autonomia regional;

(iv) por outro lado, o Brasil rejeita qualquer intervenção política, e ainda mais militar, de origem extrarregional nos assuntos da América do Sul; e

(v) os programas de intercâmbio militar exercem importante papel no processo de construção da confiança, assim como a participação de efetivos militares de países da região em operações de paz das Nações Unidas, em especial na Minustah.

Um bem conformado ASR do Cone Sul – ou futuramente da América do Sul – além de atenuar a desconfiança de vizinhos permitiria que o país não se obrigasse a investir pesadamente em *canhões*, dispondo da opção de destinar mais recursos para *manteiga*, da qual a sociedade tanto necessita.

#### 7.4 MARCOS JURÍDICOS COMO EXPRESSÃO DA VONTADE POLÍTICA

A seguir, a análise dos principais dispositivos jurídicos dos membros plenos do MERCOSUL. Inclui também o Chile, por integrar a região geográfica Cone Sul, mesmo não sendo membro pleno, tendo em vista a sua expressão política e econômica que

<sup>221</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Op. cit.*, 2007 (p. 188).

lhe proporciona ativa participação nas interações da sub-região. Esses dispositivos expressam – ou não – a disposição de seus líderes políticos e respectivas sociedades quanto ao sentido de fortalecimento da segurança regional comum.

Para a análise dos marcos jurídicos de Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai, com o intuito de emprestar ao estudo uma percepção não exclusivamente brasileira, os adidos de defesa dos Estados Partes do MERCOSUL acreditados no Brasil foram convidados a responder à seguinte questão geral, em forma de entrevista: “Em seu país, quais os marcos legais que eventualmente orientam e estimulam a *integração e a cooperação com vista à segurança comum* dos países sul-americanos e em particular os do Cone Sul?”. Para delimitar o campo de resposta, foram fornecidas as referências do Brasil, que se acham contidas no tópico a seguir.<sup>222</sup>

#### 7.4.1 República Federativa do BRASIL

A disposição do Brasil para integração e cooperação com vistas à segurança dos Estados sul-americanos é manifestada formalmente em marcos jurídicos importantes, a começar pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em seus *Princípios Fundamentais*, conforme dispõe o parágrafo único do art. 4º:

*A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.*

Na Política de Defesa Nacional (PDN, 2005)<sup>223</sup>, a integração e a segurança da América do Sul são destacadas no item “3. O AMBIENTE REGIONAL E O ENTORNO ESTRATÉGICO”, assim:

*3.1 O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere.*

*Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África.*

*3.2 A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos.*

*3.3 Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito*

<sup>222</sup> O autor da Dissertação é assessor de política e estratégia do Ministério da Defesa do Brasil e trabalha no setor responsável por manter relações contínuas com os adidos de defesa acreditados no Brasil.

<sup>223</sup> REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Política de Defesa Nacional. Decreto Nº 5.484, de 30/06/05.

*relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul .*

*A ampliação e a modernização da infra-estrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração.*

*3.4 A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido.*

*Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte.*

*3.5 A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência.*

*3.6 Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais.*

A Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008) <sup>224</sup>, em suas Diretrizes, dispõe:

*18. Estimular a integração da América do Sul.*

*Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana.*

Em diversas partes do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN, 2012) <sup>225</sup> são destacadas a integração e a cooperação como elementos fundamentais da política externa brasileira com a perspectiva de formação de uma comunidade de segurança.

A seguir, trecho da *Apresentação do Ministro da Defesa, Celso Amorim*.

*O Livro Branco de Defesa Nacional foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação entre os países da América do Sul. Poderá, nesse sentido, ser instrumento para fomentar o estabelecimento de uma comunidade de paz e segurança no entorno sul-americano que possibilite a opção por soluções pacíficas e a consequente eliminação de hipótese de guerra.*

<sup>224</sup> REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Dec. Nº 6.703, de 18/12/08.

<sup>225</sup> Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) do Brasil.

- Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>

- Acesso: 31/07/2012.

#### 7.4.2 República ARGENTINA

De acordo com o Adido de Defesa da Argentina<sup>226</sup>, *la Constitución Nacional (1994), la Ley de Defensa Nacional (1988) y la Ley de Seguridad Interior (1992) “no expresan nada al respecto”.*

Entretanto, o Adido argentino enfatiza que a *Reglamentación de La Ley de Defensa Nacional*<sup>227</sup> traz dispositivos pertinentes à questão formulada. Para exemplificar, dos *Considerandos*, extrai-se o seguinte parágrafo:

[...]

*Que dicho proceso de reconversión y modernización institucional se asienta en la necesidad de proyectar, junto a los países vecinos, un Sistema de Defensa Subregional que fomente y consolide la interdependencia, la interoperabilidad entre sus integrantes, la confianza mutua y, por ende, las condiciones políticas que aseguren el mantenimiento futuro de la paz.*

Também na *Directiva de Política de Defensa Nacional*<sup>228</sup> a importância da integração e da cooperação no âmbito do Cone Sul está bem definida em *El Escenario Regional en Materia de Defensa*:

[...]

*El despliegue de estos factores enmarcó, posibilitó y/o promovió, en términos de un proceso sinérgico, una generalizada dinámica de distensión, diálogo, cooperación, concertación e integración entre los estados de la región, particularmente entre las naciones de la subregión del Cono Sur, geografía ésta donde se han registrado de manera mucho más profunda los positivos avances de estos cambios en las últimas DOS (2) décadas.*

*Se registró, así, un encadenamiento entre los procesos anteriormente mencionados y la progresiva disminución de las percepciones de amenazas y competencias estratégicas y militares mutuas, matriz que caracterizó la relación entre estos países durante prácticamente la totalidad del siglo XX. De hecho, esta nueva dinámica abrió paso al inicio de procesos de establecimiento de medidas de confianza mutua y a una interacción y cooperación en materia militar que no encuentra precedente desde la configuración de los estados nacionales en el siglo XIX. Estas nuevas interacciones se consolidaron especialmente en el ámbito subregional del Cono Sur, entre las REPUBLICAS de ARGENTINA, de CHILE y FEDERATIVA DEL BRASIL.*

[...]

<sup>226</sup> Coronel Alejandro José SCARRAMBERG, Adido de Defesa e do Exército (Argentina) no Brasil, entrevistado em 07/08/2012.

<sup>227</sup> REPUBLICA ARGENTINA. *Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional*. Decreto 727/2006.

<sup>228</sup> REPUBLICA ARGENTINA. *Directiva de Política de Defensa Nacional*. Decreto 1.714/2009.

- Disponível em: - Disponível em: [http://www.mindef.gob.ar/libro\\_blanco/Libro\\_Blanco\\_de\\_la\\_Defensa.pdf](http://www.mindef.gob.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa.pdf).

- Acesso em: 3/9/2012.

*En las naciones del Cono Sur, por su parte, el escenario en materia de defensa y seguridad internacional es, como se destacara anteriormente, mucho más estable y carente de las dinámicas negativas señaladas en la materia para la subregión Andina.*

O *Libro Blanco de La Defensa* (2010)<sup>229</sup>, ao desenhar o atual cenário de defesa e segurança, descarta a possibilidade de ocorrência de conflitos interestatais de porte e enfatizada a região como zona de paz e o compromisso com os esquemas de segurança coletiva, destacando o MERCOSUL.

[...]

*En América Latina existen escasas probabilidades de conflictos interestatales a gran escala por la preponderancia del apoyo al mantenimiento de la región como zona de paz, un compromiso extendido con los esquemas de seguridad colectiva global y regional, y el incremento de medidas de fomento de la confianza mutua (MCM) tanto bilaterales como multilaterales.*

[...]

*1. El compromiso generalizado para preservar a la región como zona libre de armas de destrucción masiva. Se consolidó el estatus regional de zona libre de armas nucleares, químicas y biológicas a través de múltiples declaraciones regionales, resoluciones de la Organización de los Estados Americanos, de organismos subregionales como el MERCOSUR y convenios internacionales diversos.*

Do que se depreende dos principais marcos legais da Argentina, apesar de não haver referências explícitas na Constituição Nacional e na Lei de Defesa Nacional, conforme destacou o Adido de Defesa, a referência à *integração*, à *cooperação* e à *segurança comum* ocorre em outros importantes institutos derivados que orientam e estimulam as políticas externas e de segurança do país nesse sentido.

#### 7.4.3 República do PARAGUAI

O Adido de Defesa do Paraguai<sup>230</sup> apontou apenas alguns dispositivos da *Constitución de La República Del Paraguay* (1992) e da *Política de Defensa Nacional* em que o sentido de integração, cooperação e segurança comum regional encontraria seus fundamentos.

Da *Constitución de la República de Paraguay, artículo 145 – Del Orden Jurídico Supranacional*:

<sup>229</sup> REPUBLICA ARGENTINA. *Libro Blanco de La Defensa*. 2010.

- Disponível em: [http://www.mindef.gob.ar/libro\\_blanco/Libro\\_Blanco\\_de\\_la\\_Defensa.pdf](http://www.mindef.gob.ar/libro_blanco/Libro_Blanco_de_la_Defensa.pdf).

- Acesso em: 3/9/2012.

<sup>230</sup> Coronel Dante Gabriel Samaniego LEÓN, Adido de Defesa e da Aeronáutica (Paraguai) no Brasil, entrevistado em 06/08/2012.

*La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.*

E da *Política de Defensa Nacional* (1999)<sup>231</sup>,

*La cooperación con otros Estados, involucra la protección de los intereses nacionales coincidentes con los de otros países, tales como la protección y conservación del ambiente y otras amenazas de carácter transnacional tales como el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de armas. Esto solo puede ser alcanzado mediante la acción concertada entre Estados que comparten similares intereses.*

A depender do critério utilizado para a percepção da disposição política dos Estados Partes para *integração e cooperação com vistas à segurança regional comum*, qual seja, os fundamentos e disposições contidos nos principais marcos jurídicos de cada Estado, o Paraguai não demonstra enfaticamente essa intenção, referindo-se muito pouco aos seus vizinhos.

Entretanto, ainda na *Política de Defensa Nacional*, observa-se que em *Requerimientos de La Defensa Nacional, a nivel subregional*, é feita uma referência direta que não deixa de traduzir a disposição paraguaia no caminho da cooperação em termos de segurança no âmbito do MERCOSUL.

*Capacidad para contribuir efectivamente al mantenimiento de la paz y la seguridad en la Subregión del MERCOSUR, sobre la base de la disposición de condiciones de complementación e interoperabilidad defensiva.*

De toda maneira, percebe-se que em matéria de segurança o país está bem mais preocupado com as questões de *seguridad interna* do que com a segurança regional, pelo menos é o que expressam seus instrumentos jurídicos principais. Não se identificam dispositivos que claramente estimulem ou orientem a cooperação regional nesse campo.

Claro está que, ao assinar o Tratado de Assunção e o Tratado Constitutivo da Unasul o país carrega consigo toda a fundamentação comum. Entretanto, apesar dessa ausência de fundamentos em matéria de segurança cooperativa, o Paraguai participa ativamente da cooperação militar e policial no âmbito do Cone Sul.

<sup>231</sup> REPÚBLICA DO PARAGUAI. *Política de Defensa Nacional*. 1999.

- Disponível em: <http://www.mdn.gov.py/>.

- Acesso em: 13/08/2012.

#### 7.4.4 República do URUGUAI

O Adido de Defesa do Uruguai <sup>232</sup> apontou a *Constitución Política* <sup>233</sup> e a *Ley Marco de Defensa Nacional* <sup>234</sup> como marcos jurídicos mais importantes.

Da *Constitución Política*:

*Artículo 6º.- En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos. La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo, propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.*

Da *Ley Marco de Defensa Nacional*, que incorpora a Política de Defesa Nacional e a Política Militar de Defesa:

*Artículo 3º.- La política de Defensa Nacional, como política pública, debe propender a través de acuerdos amplios a políticas de estado y debe cumplir con los principios generales del derecho interno y del derecho internacional, en coordinación con la política exterior del Estado; y respetar, especialmente, los principios de autodeterminación de los pueblos, de preservación de la paz, de no intervención en los asuntos internos de otras Naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados.*

*Artículo 24.- La participación de fuerzas o efectivos militares nacionales en actividades reales o virtuales de carácter combinado con fuerzas militares de otros Estados debe guardar coherencia con las necesidades de la defensa militar del país y su política exterior. Los objetivos de la participación en las referidas actividades son:*

*[...] Potenciar las medidas de confianza mutua.*

Do mesmo modo que o Paraguai, os grandes marcos jurídicos do Uruguai não induzem à percepção clara que a integração e a cooperação com vistas à segurança comum sejam propósitos a serem buscados especificamente no plano regional, não obstante terem se manifestado quando da assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul.

De todo modo esses dois Estados Partes não obstaculizam esses propósitos e têm cooperado em boa medida nos fóruns em que participam.

<sup>232</sup> Coronel Cel Pedro Viterbo Vidal MALVÁREZ, Adido de Defesa, do Exército e da Aeronáutica (Uruguai) no Brasil, entrevistado em 07/08/2012.

<sup>233</sup> REPÚBLICA DO URUGUAI: *Constitución Política de la República Oriental del Uruguay* 1967, atualizada em 2004.

- Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>.

- Acesso em: 14/08/2012.

<sup>234</sup> REPÚBLICA DO URUGUAI. *Ley Marco de Defensa Nacional (Ley 18.650)*. 2010.

- Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18650&Anchor=>

- Acesso em: 15/08/2012.

#### 7.4.5 República do CHILE

O Adido de Defesa do Chile<sup>235</sup> apontou a *Constitución Política*<sup>236</sup> e o *Libro de La Defensa Nacional*<sup>237</sup> como marcos jurídicos mais importantes. Na Constituição chilena não se identificou referência expressa e nem indireta ao sentido da integração ou cooperação com os vizinhos, apenas a marcos internacionais mais abrangentes, como a cooperação sob a égide da ONU.

Das várias partes do *Libro de la Defensa Nacional* é na *Política de Defensa Nacional*<sup>238</sup> que as intenções do Chile rumo à integração e cooperação em matéria de segurança melhor se manifestam. O Capítulo X – *Cooperación em Defensa y Seguridad* (p. 134) apresenta amplos dispositivos no campo da cooperação regional, com os seguintes títulos: *Memorandos de Entendimiento* (p. 141), *La Relación Vecinal em Defensa y Seguridad* (p. 144), *Mecanismos de Cooperación Bilateral* (p. 150) e *Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad*<sup>239</sup> (p. 160).

#### 7.5 CONCLUSÃO PARCIAL

Da pesquisa com os representantes diplomático-militares de quatro membros plenos do MERCOSUL<sup>240</sup>, verificou-se que os instrumentos jurídicos de Brasil e Argentina contem claras manifestações que indicam suas disposições políticas rumo ao fortalecimento da integração e da cooperação em matéria de segurança regional a partir de importantes marcos jurídicos. Do Paraguai e do Uruguai já não se pode ter esta percepção, o que não significa que rejeitem tal propósito, haja vista que são

<sup>235</sup> Capitão de Navio Manuel Eugenio PINOCHET Rodriguez, Adido de Defesa e Naval (Chile) no Brasil, entrevistado em 06/08/2012.

<sup>236</sup> REPÚBLICA DE CHILE: *Constitución Política de la República de Chile (1925)*, com as reformas de 2005 e atualizada em 2010.

- Disponível em: <http://www.bcn.cl/lc/cpolitica>

- Acesso em: 15/08/2012.

<sup>237</sup> REPÚBLICA DE CHILE: *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. 2010.

- Disponível em: <http://www.defensa.cl/contenidos/libro-de-la-defensa-nacional-de-chile-2010.htm>

- Acesso em: 15/08/2012.

<sup>238</sup> REPÚBLICA DE CHILE. *Política de Defensa Nacional*.

- Disponível em: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/politica-de-defensa-nacional.pdf>

- Acesso em: 15/08/2012.

<sup>239</sup> Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010. Texto original: *Las “Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad” (MFCyS), anteriormente conocidas con el título genérico de “Medidas de Confianza Mutua”, surgieron como acuerdos o compromisos entre dos o más Estados en el ámbito de la defensa para establecer acciones que tendieran a atenuar las percepciones de amenaza mutua y evitar situaciones de sorpresa en sus relaciones militares. Su propósito fue, y en lo primordial continúa siendo, hacer más predictibles las intenciones mutuas para evitar equívocos en este campo.* (p. 160). In: *Política de Defensa Nacional. Op. cit.*, 2010.

<sup>240</sup> Recorde-se que o corte geopolítico em estudo é aquele definido pelos territórios do Cone Sul. A Venezuela, mesmo tendo alcançado a condição de membro pleno a partir de 2012, não se insere nesse espaço.

signatários tanto do Tratado de Assunção quanto do Tratado Constitutivo da UNASUL, cujas filosofias remetem ambos ao sentido integracionista. Como já visto, o Tratado de Assunção não contempla a dimensão da segurança; mas como se verá mais adiante, os dispositivos derivados ensejaram a criação de órgãos para tal fim no âmbito do bloco.

O Chile, na condição de Estado associado, dispõe de várias e sólidas iniciativas de cooperação no campo da segurança. Trata-se de uma postura de alto valor estratégico para a manutenção da região como zona de paz na medida em que aquele país tem um histórico conflituoso com seus vizinhos imediatos.

Conclui-se que há disposição política dos Estados do MERCOSUL para a integração e a cooperação em matéria de segurança comum. Resta saber se há, também, viabilidade jurídica, à luz dos marcos legais de cada Estado para a conformação de um ASR Cone Sul sob a égide do MERCOSUL. É que vai tratar o próximo capítulo.

## CAPÍTULO 8 – VIABILIDADE JURÍDICA PARA A SEGURANÇA COMUM

Como se concluiu nos capítulos anteriores, o MERCOSUL reúne, na atualidade, melhores condições para conformar um ASR do que a UNASUL. A hipótese da Dissertação, recordando, é que o MERCOSUL pode ser apresentado como uma solução “circunstancial”, com vistas a funcionar como núcleo jurídico-institucional para uma futura ampliação, uma vez que permanecem consistentes os argumentos que conduzem à percepção que o corte *América do Sul* é o mais adequado para conformar um ASR, não devendo ficar restrito à região do *Cone Sul*.

Recorde-se que o corte geopolítico em estudo é aquele definido pelos Estados do *Cone Sul* que integram o Mercosul. Entretanto, se forem considerados todos os membros, plenos e associados, percebe-se que a OI só não integra, ainda, a República Cooperativa da Guiana<sup>241</sup> e o Suriname<sup>242</sup>, sem considerar, por óbvio, o enclave do Departamento Ultramar da França.

Resta ainda verificar se existe viabilidade jurídica para abrigar, na estrutura institucional do MERCOSUL, órgão e ou autoridade para tratar especificamente da dimensão da segurança regional comum, e confirmar a hipótese. Para isso, inicialmente será procedida uma incursão na área do Direito do MERCOSUL, seguida da apresentação e inferências sobre as competências e perspectivas dos órgãos da estrutura institucional para o trato da segurança comum, finalizando com uma breve citação das principais iniciativas e ações já em curso nesse campo.

### 8.1 O DIREITO NO MERCOSUL

O processo de integração dos Estados Partes do MERCOSUL caracteriza-se, desde a sua criação, pelo caráter intergovernamental e não supranacional, com fundamento na natureza jurídica do Direito Internacional, apesar de a inspiração para criação desta organização internacional ter tido como referência a União Europeia, cuja natureza jurídica é a do Direito Comunitário. Tem-se, pois, no

---

<sup>241</sup> MRE. Em cumprimento à Decisão Ministerial por ocasião da Cúpula do MERCOSUL em Brasília, em dezembro de 2012, Delegação do MERCOSUL, chefiada pela Presidência *Pro Tempore* uruguaia, realizou visita a Georgetown em 12 de abril de 2013, com vistas a discutir caminhos para intensificar a relação entre MERCOSUL e Guiana, particularmente em relação aos passos para a adesão do país como Estado Associado do Bloco.

- Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-mercosul-guiana>

- Acesso em: 5/12/2013.

<sup>242</sup> Ainda que não sejam Estados Associados, em 2012, Suriname e Guiana passaram a contar com formas de participação nas reuniões do MERCOSUL.

MERCOSUL, apenas um *direito de integração*. Assim, as normas produzidas no âmbito do MERCOSUL não gozam de eficácia direta e aplicabilidade imediata nos países membros, devendo ser incorporadas às ordens jurídicas nacionais consoante o estabelecido nas Constituições dos Estados Partes.

Em seu preâmbulo, o Tratado de Assunção (TA) que constituiu o MERCOSUL toma em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países; e expressa que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimento.

Do art. I do Tratado de Assunção extrai-se:

*Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).*

*Este Mercado Comum implica:*

*A livre circular de bens serviços e fatores produtivos entre os países entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente;*

*O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições me foros econômico-comerciais regionais e internacionais;*

*A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e*

*O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.*

Como se depreende desse introito, o Tratado de Assunção concebe a integração regional essencialmente sob o viés da integração econômica, no sentido de construção de um processo que findaria com a constituição de um mercado comum. Entretanto, como se verá adiante, é possível identificar que outras dimensões da integração regional foram sendo incorporadas em seus atos derivados, inclusive a da segurança comum.

Recordando, o Protocolo de Ouro Preto (1994) consagra em seu art. 41, de forma expressa, as principais fontes jurídicas do MERCOSUL, quais sejam:

- I. o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;*
- II. os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;*
- III. as decisões do Conselho do Mercado Comum, as resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.*

Entretanto, sobre as fontes jurídicas do MERCOSUL, "o Protocolo de Ouro Preto apontou, tão somente, as fontes internas do Mercosul, no entanto, trata-se de enumeração meramente exemplificativa porquanto os princípios gerais do direito internacional público, as normas positivas dos Estados Nacionais membros, os tratados da OMC e a própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que o Brasil não ratificou, mas adota como norma costumeira, são, igualmente, fontes externas do Mercosul. Concernente a tais fontes, cumpre salientar que o Mercosul, ao contrário do ator regional, União Europeia, não dispõe de princípios gerais de direito regional comunitário, nem de jurisprudência comunitária, por não se ter conferido ao bloco prerrogativas supranacionais.<sup>243</sup>

Como já destacado, a organização internacional MERCOSUL não dispõe do atributo da supranacionalidade. Os seus órgãos dotados de competência normativa são compostos por representantes indicados pelos governos e, portanto, não representam os interesses de uma suposta comunidade, estando comprometidos com a estrutura governamental dos Estados Partes, refletindo seus interesses nacionais e sem capacidade decisória própria.

Se o ordenamento jurídico de qualquer Estado passa por dificuldades intrínsecas ao longo de seu processo histórico, o que dizer do ordenamento buscado no plano regional? É certo que a globalização e a regionalização induzem à constituição desses ordenamentos a partir da conformação de blocos, mas o processo se depara com certas dificuldades especialmente por conta da questão da soberania e da supranacionalidade, que implica o modo como as normas serão internalizadas nos Estados, demandando uma paciente maturação.

Diante dessa dificuldade, constata-se que "[...] um dos maiores reflexos que o fenômeno da globalização provoca no plano das relações internacionais é [...] aquele referente à posição que as normas jurídicas expressas em tratados e

---

<sup>243</sup> ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *A incorporação das normativas mercosulinas e as constituições dos estados-partes: o desafio das superações da normatividade estatal*. 2011 (p. 5).

convenções internacionais ocuparão no sistema jurídico interno dos Estados, principalmente, quando se trata de enfrentarmos situações decorrentes da criação de agências de competência supranacional, bem como o surgimento de blocos regionais, que terão de afinar-se e conviver lado a lado com a soberania como elemento caracterizador do poder político estatal”.<sup>244</sup>

Na hierarquia das normas, entende-se que é possível estabelecer um escalonamento hierárquico jurídico do MERCOSUL, que tem no ápice da pirâmide o direito regional originário: os tratados constitutivos e seus protocolos adicionais; seguidos pelas normas regionais de direito derivado que deverão observar a lógica instituída pelo Tratado de Assunção; a saber: as decisões do CMC, as resoluções do GMC e as diretrizes do CCM, conforme identificados pelo Protocolo de Ouro Preto. Por seu turno, dentro do direito regional derivado, a hierarquia subsume-se segundo o órgão que ditou a norma. Em consequência, as decisões emanadas dos órgãos superiores do MERCOSUL prevalecem sobre as resoluções do órgão executivo e estas sobre as diretrizes, na medida em que a Comissão de Comércio subordina-se ao Grupo do Mercado Comum. Posto isto, infere-se que os diversos atos jurídicos dos órgãos decisórios do MERCOSUL possuem distinta valoração jurídica, em face de sua diferente natureza, como também da posição institucional dos órgãos dos quais elas emanam.<sup>245</sup>

Há algum tempo, uma parte da doutrina entendia que as normas originárias do MERCOSUL seriam autoexecutáveis, não necessitando de quaisquer métodos incorporativos por parte dos Estados Partes; porém, não era um pensamento majoritário. Então, considerando “a importância da incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes para a consolidação da união aduaneira”, prevaleceu a ideia segundo a qual as normas devem ser devidamente incorporadas nos ordenamentos jurídicos internos para produzirem efeito, mediante procedimentos previstos pela legislação de cada país.<sup>246</sup>

Para alguns estudiosos do Direito do MERCOSUL, o processo de incorporação das normas é um dos principais entraves ao êxito do bloco. A vigência sucumbe diante dos sistemas normativos nacionais e do processo decisório para

---

<sup>244</sup> DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico: globalização e constitucionalismo*. 1999 (p. 140).

<sup>245</sup> ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *Op. cit.*, (p. 4).

<sup>246</sup> Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. 023/2000. – Vigência Simultânea da Normativa Mercosul incorporada pelos Estados Partes.

- Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3192/1/secretaria/decis%C3%B5es\\_2000](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3192/1/secretaria/decis%C3%B5es_2000)

- Acesso em: 15/09/2012.

internalização, sendo ainda refém dos métodos e da conveniência dos governos dos Estados Partes.

Assim, “a possibilidade de descumprimento das normas pelos Estados Partes rompe qualquer possibilidade de coesão sistêmica, o que é corroborado pela inexistência de mecanismos que imponham sanções aos Estados que não cumpram as decisões emanadas do bloco”.<sup>247</sup>

Contudo, existe outra abordagem da questão da ausência da supranacionalidade no MERCOSUL. “Não é seguro que, se fosse dotado de instituições supranacionais, ou pelo menos ‘desnacionalizadas’, o Mercosul teria sido capaz de avançar no sentido de cumprir o prometido em seu art. 1º do TA, ou seja, o planejado mercado comum. Parece até mais provável que hipoteticamente criadas instituições comunitárias, o processo real poderia ter perdido credibilidade bem mais cedo do que o efetivamente ocorrido ao longo dos últimos anos. Tampouco o chamado “déficit democrático” constituiu um obstáculo maior à consecução dos mesmos objetivos, ainda que se possa argumentar que a presença de outras instituições nos processos decisórios – como poderia ser uma representação parlamentar dotada de poder efetivo – poderia ter ajudado na obtenção de certos avanços no plano das realizações práticas. Mas também poderia ter ocorrido o inverso, ou seja, a diminuição do grau de ‘tecnocracia’ nos processos decisórios e o aumento consequente da representação dos chamados interesses sociais atuando no sentido de perpetuar focos de protecionismo que hoje podem ser filtrados pelos executivos nacionais – podem, mas nem sempre isso ocorre, como verificado no caso do governo argentino. Em todo caso, esse debate sobre os modelos institucionais é mais revelador de preocupações próprias ao mundo acadêmico – sobretudo no âmbito das faculdades de direito – do que uma questão real do ponto de vista dos governos: todos eles parecem satisfeitos com um processo que preserva sua autonomia e capacidade de ação em diferentes vertentes das políticas econômicas, o que não ocorreria se o sistema pendesse para um modelo de tipo europeu de integração”.<sup>248</sup>

Convém destacar que o Conselho do Mercado Comum, instância superior do MERCOSUL, manifesta-se através de decisões, tomadas por consenso e com força obrigatória perante os Estados Partes. Sobre o caráter de obrigatoriedade, não se trata de efeito direto ou imediato, mas sim daquela obrigatoriedade inerente ao Direito

---

<sup>247</sup> VENTURA, Deisy. *A ordem jurídica do Mercosul*. 1996 (p.113).

<sup>248</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. *Op. cit.*, 2011 (p. 63-79).

Internacional Público. O Estado Parte tem a obrigação internacional de dar cumprimento às decisões do Conselho, mas estas, por conta própria, não alteram a ordem jurídica desses Estados.

Não obstante a crítica que se faz sobre o caráter intergovernamental do processo decisório do MERCOSUL, pelo menos na dimensão da segurança nos parece ser o único viável atualmente. Observe-se que até a evoluída União Europeia, mesmo após o Tratado de Lisboa (em vigor em 2009), manteve o caráter intergovernamental da dimensão da segurança associado à política externa.

Ao que tudo indica, não parece ter sido um erro a escolha do caráter intergovernamental conferido ao MERCOSUL. A opção do MERCOSUL por um modelo intergovernamental de organização institucional estava – e ainda está – correta em seus fundamentos políticos e jurídicos, levando-se em consideração, sobretudo, o soberanismo explícito dos países membros, que parece incompatível com projetos de cessão de soberania, como ocorreu no caso europeu (inclusive por necessidade geopolítica, dado o quadro de conflitos naquele continente, o que jamais aconteceu na esfera sul-americana, pelo menos com a intensidade das guerras europeias).<sup>249</sup>

Para o Brasil, pelo menos, seria impensável um sistema de direito comunitário, com delegação de poderes a instituições supranacionais; mesmo com um mercado comum consolidado, se e quando isso ocorrer, essa hipótese apresenta baixo grau de probabilidade.<sup>250</sup>

O modelo intergovernamental, portanto, foi opção não apenas mais correta, como a única concebível, considerando-se, inclusive, que no esquema bilateral inicial, não havia formato mais adequado para se organizar a governança de um projeto de integração: não se poderia imaginar Brasil e Argentina delegando poderes a quaisquer outras instituições que os mesmos governos não controlassem estreitamente.<sup>251</sup>

Em suma, o compromisso assumido pelos Estados Partes do MERCOSUL subsume-se na harmonização de suas legislações internas para atingir o objetivo de integração em direção ao mercado comum.

Apesar das questões apontadas – principalmente devido à ausência do caráter supranacional da organização, agravada pelos processos burocráticos de

---

<sup>249</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. *Ibidem*.

<sup>250</sup> *Idem*.

<sup>251</sup> *Idem*.

incorporação das normas aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes –, existe um direito de integração, um “Direito do MERCOSUL” em desenvolvimento. Nesse sentido, os Estados Partes da região do Cone Sul acumulam uma experiência jurídica integracionista indiscutivelmente muito além daquela da incipiente UNASUL, o que lhe confere autoridade para abrigar questões múltiplas.

## 8.2 COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS DO MERCOSUL QUANTO À SEGURANÇA

Conforme estabelece o Protocolo de Ouro Preto (POP), em seu art. 1º, a Estrutura Institucional do MERCOSUL conta com os seguintes órgãos: Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); Parlamento (PM)<sup>252</sup>; Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); e a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM).

O parágrafo único do mesmo art. 1º dispõe que poderão ser criados, nos termos do presente Protocolo, os órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração.

A competência decisória do MERCOSUL está centrada no CMC, no GMC e na CCM, cujas estruturas são constituídas por representantes dos Estados que tomam decisões por consenso. Nesse modelo, os Estados se incumbem de executar as decisões nos respectivos planos internos, diferentemente das organizações internacionais com caráter supranacional em que as decisões são tomadas por votos majoritários e os Estados transferem para a instituição supranacional suas competências em determinadas matérias.

De interesse mais específico para a temática da segurança comum, são comentadas a organização e as competências do Conselho Mercado Comum e o do Grupo Mercado Comum, ambos com poder decisório. Ressalte-se que o caráter intergovernamental induz ao entendimento de que as decisões são proferidas de forma unânime entre os Estados a partir do consenso de seus representantes.

Também é destacado o Parlamento do MERCOSUL, o órgão institucional mais recentemente criado e que, apesar de as suas disposições não terem o efeito da aplicabilidade direta das normas, um dos princípios do Direito da União Europeia, agrega importante função integracionista regional de interesse para o presente debate.

---

<sup>252</sup> O Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL (2005) substituiu a Comissão Parlamentar Conjunta, originalmente criada com o Protocolo de Ouro Preto. A efetiva instalação do Parlamento ocorreu em 31/12/2006.

### ***Conselho do Mercado Comum (CMC)***

De acordo com o Protocolo de Ouro Preto (1994), o Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do MERCOSUL, ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum (art. 3º POP). O CMC é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores; e pelos Ministros da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes (art. 4º POP).

A Presidência do Conselho do Mercado Comum será exercida por rotação dos Estados Partes, em ordem alfabética, pelo período de seis meses (art. 5º POP) e se reúne quantas vezes estime oportuno, devendo fazê-lo pelo menos uma vez por semestre com a participação dos Presidentes dos Estados Partes (art. 6º POP). As reuniões do Conselho do Mercado Comum serão coordenadas pelos Ministérios das Relações Exteriores e poderão ser convidados a delas participar outros Ministros ou autoridades de nível ministerial (art. 7º POP).

O CMC detém a competência de representar o MERCOSUL perante a comunidade internacional (art. 8º POP).

Dentre as funções e atribuições, algumas podem favorecer o desenvolvimento da dimensão da segurança comum, algumas podem ser destacadas (art. 8º POP). A primeira é a competência para formular políticas e promover as ações necessárias à conformação do mercado comum. Com este dispositivo, identifica-se a possibilidade jurídica de ser implementada uma política de segurança comum no âmbito do MERCOSUL.

A segunda função do CMC é exercer a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL. Com esta competência dispõe de capacidade para celebrar acordos com outros Estados ou outras organizações internacionais. Destaca-se, pois, o sentido de representar a “única voz” da união política, atributo necessário conforme se depreende do modelo europeu.

Pode negociar e assinar acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais, o que permite a perspectiva de exercer a política externa que, como já destacado na Introdução da Dissertação, constitui um binômio indissociável com a política de segurança externa do bloco que venha a ser estabelecida.

Pode criar reuniões de ministros e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos pelas mesmas. Assim, os ministros responsáveis pela defesa e segurança dos Estados Partes podem constituir foros especiais relevantes para o debate e implementação das questões atinentes à segurança comum, como em boa medida já o fazem, notadamente os ministros da justiça ou correspondentes.

Pode criar os órgãos que estime pertinentes, assim como modificá-los ou extingui-los. Nesse sentido, pode-se ter a perspectiva de criação de um cargo nos moldes do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que na União Europeia é o responsável pela condução e elaboração da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

O CMC se vale, por exemplo, da Reunião de Ministros<sup>253</sup> do Interior (RMI) para tratar da cooperação policial.

Como exemplos de iniciativas recentes produzidas pelo CMC atinentes à segurança comum, podem ser citados o “Acordo entre os Estados Partes do Mercosul e os Estados Associados para o Intercâmbio de Informação sobre a fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados”, e o “Intercâmbio de Informação entre os Estados Partes do MERCOSUL e os Estados Associados sobre Buques ou Artefatos Navais ligados à “Questão das Ilhas Malvinas”.<sup>254</sup>

### **Grupo Mercado Comum (GMC)**

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do MERCOSUL (art. 10º POP). O GMC será integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais. O Grupo Mercado Comum será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores (art. 11 POP). Ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos,

---

<sup>253</sup> A *Reunião de Ministros* é um foro auxiliar do CMC, de coordenação política de uma determinada pasta dos Estados Partes, criado com o intuito de propor a harmonização de políticas nacionais e a elaboração de políticas comuns nos assuntos de sua competência.

<sup>254</sup> Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. 009/2012 (Mendoza, 29/06/2012) e CMC/DI 05/12 Relatório Semestral de Atividades da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, respectivamente.  
- Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4393/1/secretaria/2012>  
- Acesso em: 15/05/2012.

poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública ou da estrutura institucional do MERCOSUL (art. 12 POP).

Entre as competências do GMC está a proposição de projetos de Decisão ao CMC e a tomada das medidas necessárias ao cumprimento das Decisões adotadas pelo Conselho (art. 15 POP), caracterizando assim, como já observado, a sua função principal de atuar como o órgão executivo do MERCOSUL. Pode, pois, desempenhar fundamental papel no sentido de apresentar propostas que ensejariam a adoção de uma política de segurança comum, por exemplo.

É oportuno salientar que o GMC manifesta-se mediante Resoluções, as quais serão obrigatórias para os Estados Partes quando incorporados (art. 15 POP).

### ***O Parlamento do Mercosul (PM)***

O Parlamento do MERCOSUL é um órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, integrado por representantes eleitos por sufrágio universal, direto e secreto, conforme a legislação interna de cada Estado Parte e as disposições do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (2005, art. 1º).

O PM, apesar de não ser um órgão decisório, pode emitir declarações, recomendações e relatórios sobre questões vinculadas ao desenvolvimento do processo de integração, por iniciativa própria ou por solicitação de outros órgãos do MERCOSUL (art. 4º do Protocolo Constitutivo), podendo exercer importante papel no desenvolvimento das questões relacionadas à segurança comum.

Entre os *propósitos* do Parlamento (art. 2º do Protocolo Constitutivo), os seguintes podem ser destacados como convergentes para o propósito da segurança do bloco:

- assumir a promoção e defesa permanente da democracia, da liberdade e da paz;
- contribuir para consolidar a integração latino-americana mediante o aprofundamento e ampliação do MERCOSUL; e
- promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional.

Entre os *princípios* do Parlamento (art. 3º do Protocolo Constitutivo), destacam-se os seguintes que orientam os *propósitos* anteriormente destacados:

- a promoção do patrimônio cultural, institucional e de cooperação latino-americana nos processos de integração; e
- A equidade e a justiça nos assuntos regionais e internacionais, e a solução pacífica das controvérsias.

O Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL<sup>255</sup> dispõe sobre comissões permanentes, temporárias e especiais (art. 54). De interesse mais imediato, destaca-se a Comissão Permanente sobre Assuntos Interiores, Segurança e Defesa (art. 69, letra h), a quem compete discutir e informar por escrito ao Plenário sobre os seguintes temas:

- cooperação em matéria de segurança;
- assuntos migratórios;
- integração fronteiriça;
- comunicações;
- instrumentos de cooperação jurídica; e
- cooperação em matéria de defesa.

Como se pode depreender, todos esses temas fazem parte da agenda de segurança dos Estados Partes e se relacionam às principais ameaças que assolam o espaço do Mercosul, apresentados como soluções.

O PM, não obstante ser a instituição mais recentemente criada<sup>256</sup> e não dispor de poder decisório, possui um amplo espectro de dispositivos jurídicos que capacitam o Mercosul a discutir e aprofundar os mecanismos da segurança regional comum, com a vantagem de representar, pelo menos em tese, os interesses dos cidadãos, ou seja, as preocupações que mais afligem as populações e que nem sempre são calibrados adequadamente pelos governos, como é o caso da insegurança pública presente em todos os Estados Partes, notadamente por conta das ações do crime organizado transnacional.

Da breve análise procedida quanto à estrutura e principalmente às competências legais do CMC, do GMC e do Parlamento MERCOSUL, conferidas pelo Tratado de Assunção e Protocolo de Ouro Preto e outros dispositivos derivados, é possível concluir que existem dispositivos claros que abrem possibilidades jurídicas de se desenvolver instrumentos necessários à implementação de um ASR sob a égide do MERCOSUL, incluindo a implementação de uma política de segurança comum.

---

<sup>255</sup> MERCOSUL. *Regimento Interno do Parlamento do Mercosul*.

- Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/parlamento.html>.

- Acesso: 12/07/2012.

<sup>256</sup> MERCOSUL. *Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul*, assinado em em 9 de dezembro de 2005. A sede do Parlamento do Mercosul é Montevidéu, sendo a primeira sessão realizada em 7 de maio de 2007.

- Disponível em: [http://www.casacivil.gov.br/atos/destaque/notas\\_02052007\\_4](http://www.casacivil.gov.br/atos/destaque/notas_02052007_4).

- Acesso: 12/07/2012.

### 8.3 AS INICIATIVAS EM CURSO

#### ***Os processos de cooperação***

Com as experiências institucionais experimentadas ao longo de mais de vinte anos de existência, o MERCOSUL desenvolveu uma natural disposição para a cooperação em matéria de segurança.

Essa disposição permitiu “a criação de instâncias bilaterais e multilaterais, o fomento de medidas de confiança mútua, a aceitação ou a construção de normas comuns, visando à discussão, à articulação de propostas e a ações em prol de interesses comuns no âmbito do MERCOSUL e seus associados. As instituições e os processos cooperativos criados passam pelos controles integrados das fronteiras, cooperação entre administrações de alfândegas, trocas de informações sobre envolvidos com o comércio de armas e explosivos e com atividades criminosas das mais diversas como terrorismo, contrabando, tráfico de drogas, pessoas, etc. Na área jurídica foram implantados sistemas de cooperação em assuntos penais, incluindo o tratado de extradição entre os membros do bloco. No nível estratégico foram criadas as Reuniões de Ministros do Interior e da Justiça, que são os responsáveis em cada Estado pela área da segurança pública. No âmbito dessa instância são realizadas reuniões especializadas de maneira periódica e funcionam grupos de trabalho em diversas áreas como: Delitual, Migratório, Alfandegário, Financeiro / Bancário, Ilícito Ambiental, Informática e Comunicação e Tráfico Ilícito de Material Nuclear e/ou Radioativo. Face à importância do tema pode haver a criação de grupo de trabalho permanente como foi o caso do terrorismo.”<sup>257</sup>

#### ***Cooperação policial***

A Reunião de Ministros do Interior (RMI)<sup>258</sup> é o foro adequado para discutir a cooperação policial no âmbito do MERCOSUL, da qual participam também os ministros da justiça dos Estados Partes.

Para que se tenha uma visão geral do escopo de atuação desse foro, seguem-se os grupos de trabalho especializados que dependem da RMI, todos com atividades imbricadas com a dimensão da segurança comum.

<sup>257</sup> AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Instituições e processos cooperativos na área da segurança: o exemplo do Mercosul*. Artigo apresentado no Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos. Toronto, Canadá, 2010.

<sup>258</sup> Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. 007/1996.

- Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2644/1/secretaria/decis%C3%B5es\\_1996](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2644/1/secretaria/decis%C3%B5es_1996)

- Acesso em: 15/05/2012.

## COMISSÃO TÉCNICA (RMI-CT)

- Grupo Especializado de Trabalho “Delitual” (CT-DEL)
- Grupo Especializado de Trabalho “Capacitação” (CT-CAP)
- Grupo Especializado de Trabalho “Ilícitos Ambientais” (CT-AMB)
- Grupo Especializado de Trabalho “Informática e Comunicações” (CT-INF)
- Grupo Especializado de Trabalho “Segurança Cidadã” (CT-SEG)
- Grupo Especializado de Trabalho “Tráfico Ilícito de Material Nuclear e/ou Radioativo” (CT-TMR)

## GRUPO DE TRABALHO PERMANENTE SOBRE TERRORISMO (GTP)

## GRUPO DE TRABALHO ESPECIALIZADO SOBRE TERRORISMO (GTE)

## FORO ESPECIALIZADO MIGRATÓRIO (FEM)

A integração policial entre os países é regida por uma considerável normativa emanada da RMI, o que reflete o crescimento das preocupações dos Estados Partes no que se refere à segurança pública comum. A “cooperação policial” mercosulina ainda é um processo incipiente, mas tem se manifestado em tendência crescente. Até mesmo a constituição de uma *polícia comum* mercosulina já está sendo pensada, à semelhança do que já existe na União Europeia para certos fins.<sup>259</sup>

#### 8.4 OS APERFEIÇOAMENTOS INSTITUCIONAIS NECESSÁRIOS

Entende-se que deveria haver um esforço sério dos países membros, entre outras medidas, com vistas ao aperfeiçoamento dos aspectos institucionais do MERCOSUL, incluindo a possibilidade de ser convocada uma Conferência Diplomática a fim de negociar uma nova arquitetura institucional. “O artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto e o parágrafo 12 da Declaração Presidencial da Reunião do Conselho do MERCOSUL em Puerto Iguazú (dezembro de 2004) dão a base legal para o início de um esforço conjunto de reflexão em torno de uma visão de médio e longo prazo. Esse esforço é ainda mais justificado na hipótese de a ALCA voltar a ter viabilidade política. “No contexto dessa Conferência, deveria ser discutida a questão do processo decisório, um dos aspectos mais difíceis para o Brasil em um processo mais profundo de integração no âmbito do MERCOSUL. O sistema de tomada de decisão por consenso não poderá sustentar-se, caso haja avanços significativos na direção de um mercado comum”.<sup>260</sup>

Caminhando para a argumentação final da Dissertação quanto à perspectiva de o MERCOSUL apresentar-se como alternativa circunstancial à UNASUL no

<sup>259</sup> Ver BRUTTI, Roger Spode. *Da cooperação policial à polícia comum no Mercosul: delitos transnacionais como gênese*. 2011.

- Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/20260/da-cooperacao-policial-a-policia-comum-no-mercosul-delitos-transnacionais-como-genese>  
- Acesso em: 14/09/2012.

<sup>260</sup> BARBOSA, Rubens. *Op. cit.*, 2006.

gerenciamento da segurança regional comum, é relevante destacar uma das mais consistentes iniciativas da organização nesse campo, que foi a Decisão do Conselho do Mercado Comum em conceber e aprovar o “Acordo Quadro sobre a Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela”.<sup>261</sup>

O Objetivo do Acordo Quadro é “otimizar os níveis de segurança da região, promovendo a mais ampla cooperação e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais, tais como: o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, o terrorismo internacional, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos, o tráfico ilícito de pessoas, o contrabando de veículos e os danos ambientais, entre outras”(art. 1º). Percebe-se nesse amplo objetivo a amplitude dos delitos de natureza transnacionais que bem caracterizam as preocupações com a segurança comum.

Mas é no Ato Decisório do CMC que aprova o Acordo Quadro que residem importantes considerações que corroboram com as linhas mestras da argumentação da Dissertação.

*Que a crescente dimensão transnacional dos delitos constitui uma grave ameaça à segurança regional, dificultando a consolidação de um espaço integrado onde prevaleça a ordem e o respeito aos valores democráticos.*

*A vontade política de promover a mais ampla cooperação para o combate a todas as formas de criminalidade que flagelam nossos povos, especialmente aquelas que, por sua natureza e características, requeiram a atuação conjunta dos Estados.*

*Que as ações coordenadas no âmbito desde Foro, desde sua criação, têm sido um*

*instrumento valioso para a consolidação de um MERCOSUL mais seguro, mais harmonioso e mais cidadão.*

*Que é necessário aperfeiçoar os instrumentos de cooperação policial já existentes, a fim de reforçar a luta contra o crime organizado transnacional.*

*Que é imprescindível o estabelecimento de um quadro jurídico sólido no âmbito do MERCOSUL que permita avançar na definição de uma política comum de segurança, mediante o estabelecimento de metas claras e instrumentos de implantação eficazes.*

---

<sup>261</sup> Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. 016/2006, elevado pela Reunião de Ministros de Interior, firmada em Córdoba, 20/07/2006.

- Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1039/1/secretaria/decis%C3%B5es\\_2006](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/1039/1/secretaria/decis%C3%B5es_2006)

- Acesso em: 16/09/2012.

## 8.5 CONCLUSÃO PARCIAL

Em consideração preliminar, verificou-se que o processo de integração dos Estados Partes do MERCOSUL caracteriza-se, desde a sua criação, pelo caráter intergovernamental e não supranacional, com fundamento na natureza jurídica do Direito Internacional, apesar de a inspiração para criação desta organização internacional ter tido como referência a União Europeia, cuja natureza jurídica é a do Direito Comunitário. Assim, as normas produzidas no âmbito do MERCOSUL não gozam de eficácia direta e aplicabilidade imediata nos países membros, devendo ser incorporadas às ordens jurídicas nacionais consoante o estabelecido nas Constituições dos Estados Partes. Para alguns juristas do Direito do MERCOSUL, o processo de incorporação das normas é um dos principais entraves ao êxito do bloco.

Merece destaque papel do Conselho do Mercado Comum como a instância superior do MERCOSUL, cujas decisões são tomadas por consenso e com força obrigatória perante os Estados Partes, ressalvando-se que não se trata de efeito direto ou imediato, mas, sim, daquela obrigatoriedade inerente ao Direito Internacional Público.

Não obstante a crítica que se faz sobre o caráter intergovernamental do processo decisório do MERCOSUL, tem-se o entendimento que é o único viável, pelo menos para atender a dimensão da segurança, como se observa também na União Europeia.

Apesar dos problemas apontados, existe um direito de integração em desenvolvimento, um “Direito do MERCOSUL” em construção. Nesse sentido, os Estados Partes da região do Cone Sul acumulam uma experiência jurídica integracionista indiscutivelmente muito além daquela da incipiente UNASUL, o que lhe confere autoridade para abrigar questões múltiplas no campo do Direito.

Foram destacados os órgãos da Estrutura Institucional do MERCOSUL que implicam ou podem implicar a dimensão da segurança: o Conselho do Mercado Comum (CMC); o Grupo Mercado Comum (GMC) e o Parlamento (PM). Existe, porém, a perspectiva de criação de novos quando se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração.

Do estudo do processo histórico, depreende-se que as várias experiências institucionais ao longo de mais de vinte anos de existência conferem ao MERCOSUL uma natural disposição para a cooperação em matéria de segurança, mesmo com algumas lacunas institucionais.

A Reunião de Ministros do Interior (RMI), vinculada ao CMC, apresenta-se como importante foro para a discussão da cooperação policial no âmbito do MERCOSUL, e tem refletido o crescimento das preocupações dos Estados Partes no que se refere à segurança pública comum.

Um importante instrumento da dimensão da segurança é o “Acordo Quadro sobre a Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela”, cujo objetivo é otimizar os níveis de segurança da região, promovendo a mais ampla cooperação e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais.

## CONCLUSÃO

O MERCOSUL resultou de um esforço político entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, notadamente dos dois primeiros, com o objetivo de constituir um mercado comum onde houvesse a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial diante de terceiros Estados ou blocos econômicos.

Passados mais de vinte da assinatura do Tratado de Assunção (1991), percebem-se, por um lado, alguns percalços nesse processo; mas por outro, identificam-se iniciativas positivas que vão além das proposições originárias, entre elas as que se relacionam à dimensão da segurança comum.

Com a Parte I – TEORIA E PERSPECTIVAS DA SEGURANÇA INTERNACIONAL – examinou-se a premissa assumida no trabalho, ficando caracterizada a importância de se partir para a conformação de um ASR, assumido como o caminho mais racional para o enfrentamento das ameaças concretas que inquietam os Estados e as suas sociedades na contemporaneidade, sendo esta uma tendência mundial, por conta do fenômeno do regionalismo, por um lado; e a urgência em solucionar os problemas comuns, por outro. O ASR permite o planejamento e a execução de ações a partir da adoção de uma política de segurança comum pode proporcionar. Não faz sentido se pensar em uma política desta natureza sem a institucionalização de um ASR, tenha este arranjo a intensidade que tiver em meios de toda ordem, inclusive militar.

Com fundamento em certas teorias da disciplina das Relações Internacionais, notadamente os estudos de Andrew Hurrell e Barry Buzan sobre segurança internacional, e também na observação empírica da União Europeia e do seu Direito Comunitário, foi concebida uma matriz teórica que fornece certos elementos que propiciam analisar uma região e a sua principal organização internacional integradora, e concluir se ela atende a certos pressupostos indicativos da sua capacidade para conformar um ASR. A construção dessa matriz se fez necessária porque além de permitir que se incursione na perspectiva da América do Sul constituindo o seu próprio ASR – a alternativa é continuar subordinada à segurança hemisférica capitaneada pelos EUA –, possibilitou reunir vários elementos preliminares ao estudo da segurança regional comum.

Na Parte II – PERSPECTIVAS DA SEGURANÇA COMUM NA AMÉRICA DO SUL –, para confirmar a hipótese secundária, foram apresentados argumentos que conduziram à conclusão que o âmbito mais adequado para a conformação de um arranjo de segurança regional que inclua o Brasil e os Estados que sofrem as mesmas naturezas de ameaças contemporâneas é o corte América do Sul. A UNASUL, *a priori*, seria a organização internacional integradora apta a abrigar esse empreendimento.

Uma suposta segurança global, tendo o corte *mundo* como âmbito de aplicação, também foi analisada, mas considerada utópica para solucionar os problemas contemporâneos no campo da segurança internacional, uma vez que a organização com a institucionalidade jurídica para tal propósito, a ONU, ainda não é capaz de garantir a segurança e a paz em um sistema internacional caracterizado por relações complexas e difusas da atualidade, apesar dos avanços rumos à estabilidade.

Sob a perspectiva geopolítica, o corte *América Latina* apresentou algumas restrições interativas que desfavorecem a conformação de ASR, incluindo fatores políticos e a inexistência de uma identidade própria que o distinga de outras regiões. O sentido integracionista não se manifesta concretamente.

O corte *Américas* e o conceito *segurança hemisférica* – apesar de alguns fatores geopolíticos e militares favoráveis, uma vez que pode, presumivelmente, contar com a inquestionável capacidade protetora dos EUA contra ameaças extrarregionais – apresenta um histórico de ressentimentos contra esta potência, além de observar certo descrédito do conceito “segurança hemisférica” por parte dos países latinos em geral.

O corte *América do Sul* também apresenta algumas questões políticas históricas que dificultam a integração, mas encontra espaço favorável para superações, sendo possível concluir que é o que apresenta melhores condições para atender aos interesses de segurança comum dos Estados sul-americanos nas circunstâncias atuais.

O espaço sul-americano, sob a égide da UNASUL, foi posto à análise, valendo-se de um modelo de matriz analítica, com o propósito de verificar se as condicionantes requeridas para a conformação de um ASR seriam atendidas. A maior parte das condicionantes básicas e de interação foi observada, indicando, de fato, como observa Andrew Hurrel, que há uma “uma comunidade de segurança

emergente” na América do Sul. Quando, entretanto, puseram-se à prova as condicionantes jurídico-institucionais, concluiu-se que elas não se apresentam tão favoráveis. Não obstante a UNASUL ser a única organização internacional a representar todos os países do subcontinente, e ser dotada de personalidade jurídica internacional, constatou-se que a organização não apresenta maturidade institucional suficiente para articular os interesses comuns na dimensão da segurança. Ademais, verificou-se a inexistência na estrutura da UNASUL de autoridade política capaz de gerir um padrão de política de segurança entre Estados, e também a falta de indicativos que apontem para a necessidade de se ter uma política de segurança comum com o propósito estratégico de fortalecer a identidade e a independência da região e promover a paz e a segurança, não obstante algum progresso pela via do Conselho de Defesa Sul-americano com os seus planos de ação anual e as suas medidas de fomento da confiança e da segurança. Também corroborando com Andrew Hurrell e com as percepções de Barry Buzan e seus colaboradores, apesar de existirem elementos que indicam uma “comunidade de segurança emergente” na América do Sul, ela é “imprecisa”. E essa imprecisão pode ser traduzida pela falta de institucionalidade da UNASUL para gerir a dimensão da segurança, uma questão que talvez seja melhor discutida no campo do Direito do que pelas teorias das Relações Internacionais.

Ficou, assim, caracterizado um **problema**. Por um lado, tem-se a premente necessidade de conformação de um arranjo de segurança regional, tendo em vista ser o instrumento de racionalidade assumido como absolutamente necessário para o enfrentamento das ameaças comuns que pairam sobre a região. Por outro, ao se requerer tal papel da UNASUL, *a priori* a OI regional mais apta para abrigar o ASR, concluiu-se que a mesma não atende a alguns importantes requisitos, entre eles a maturidade institucional para lidar com a temática que envolve sensíveis questões no campo do Direito, como a soberania dos Estados e a supranacionalidade.

A Parte III – MERCOSUL: BASE PARA UM ARRANJO DE SEGURANÇA SUL-AMERICANO – apresentou como **hipótese principal** a possibilidade jurídica e institucional de o MERCOSUL constituir uma solução alternativa e circunstancial para a solução do problema identificado, com a perspectiva de servir de núcleo para o desenvolvimento de um desejável ASR da América do Sul, seja a partir de um MERCOSUL ampliado seja com a própria UNASUL mais adiante já amadurecida. Para demonstrar a viabilidade da hipótese, mais uma vez foi utilizada a matriz teórica, da

qual se concluiu que o MERCOSUL atende em melhores condições que a UNASUL o desafio de conformar um ASR, apesar de também apresentar algumas restrições.

Verificou-se que o MERCOSUL não dispõe de uma autoridade de caráter intergovernamental e nem apresenta, de maneira objetiva, um padrão de política que trate da dimensão da segurança. Contudo, concentra os Estados Partes mais desenvolvidos do subcontinente, com maiores PIB, com mais da metade dos recursos materiais e humanos, os maiores parques industriais e as maiores bases de indústrias de defesa. É nesse amplo território que ocorre a maior parte das interações da América do Sul e onde se experimentou alguns processos conflituosos interestatais que foram gerenciados com êxito por esta OI integradora ou pelas forças políticas que lhe deram origem. O MERCOSUL dispõe de maturidade jurídico-institucional de mais de vinte anos de funcionamento que lhe empresta muito mais credibilidade para lidar com o sensível campo da segurança comum que a incipiente UNASUL.

Mas, essas conclusões apenas informam que os pressupostos para a conformação de ASR são melhor atendidos pelo MERCOSUL do que pela UNASUL. Assim, foram ainda verificadas duas grandes questões consideradas fundamentais para se prosseguir com o intento manifestado pela hipótese: a vontade política dos Estados Partes para tal intento e a viabilidade jurídica de o MERCOSUL, por intermédio do seu mandato legal e das competências dos órgãos de sua estrutura.

Analisando a vontade política dos quatro membros plenos do MERCOSUL, Brasil e Argentina manifestam claramente as suas disposições políticas rumo ao fortalecimento da integração e da cooperação em matéria de segurança regional a partir de importantes marcos jurídicos. Do Paraguai e do Uruguai já não se pode ter esta percepção, o que não significa que rejeitem tal propósito, haja vista que são signatários tanto do Tratado de Assunção quanto do Tratado Constitutivo da UNASUL, cujas filosofias remetem ambos ao sentido integracionista.

O Chile, na condição de Estado associado, dispõe de várias e sólidas iniciativas de cooperação no campo da segurança, o que pode ser entendido como uma posição de alto valor estratégico para a manutenção da região como zona de paz na medida em que aquele país tem um histórico conflituoso com seus vizinhos imediatos.

Quanto à viabilidade jurídica de se institucionalizar um ASR no âmbito do MERCOSUL, foram estudadas as competências dos órgãos e, com boa surpresa,

verificou-se que o Conselho do Mercado Comum, o Grupo do Mercado Comum e o Parlamento são competentes para tratar da dimensão da segurança. As competências não estão explicitamente expressas nos marcos jurídicos, mas em várias iniciativas já em curso, a partir de atos normativos com valor legal, mormente as Decisões do CMC no campo da cooperação policial e das medidas de fortalecimento da confiança, que se desenvolvem em ritmo crescente e parecem irreversíveis.

Para finalizar, buscando um sentido além-textual contido no Ato Decisório do “Acordo Quadro sobre a Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República do Peru e a República Bolivariana da Venezuela”, tem-se a leitura de mensagens importantes e reveladoras que corroboram com alguns pontos-fortes da Dissertação. Essas mensagens são destacadas a seguir, a título de conclusão deste trabalho científico. As partes em itálico são reproduções exatas do texto da Decisão do Conselho do Mercado Comum que aprovou o Acordo Quadro <sup>262</sup>.

Há uma inequívoca preocupação com as novas ameaças que se avolumam diante da *crescente dimensão transnacional dos delitos* por constituírem *grave ameaça à segurança regional*. Entende o CMC que essa circunstância dificulta a *consolidação de um espaço integrado* e que *é necessário aperfeiçoar os instrumentos de cooperação já existentes, a fim de reforçar a luta contra o crime organizado transnacional*.

Manifesta-se, claramente, a *vontade política* dos Estados em promover a cooperação na dimensão da segurança. Tanto os membros plenos como os associados manifestam a intenção cooperativa, não apenas nos dispositivos expressos nos marcos jurídicos internos, como também nos tratados mais recentes que a estimulam em todos campos, inclusive no específico da defesa. Recorde-se que as Decisões do CMC são por consenso, o que significa que essa vontade de atuar conjuntamente é manifestada de forma unânime.

Confirmam-se os argumentos destacados neste trabalho, que indicam que o CMC *tem sido um instrumento valioso para a consolidação de um MERCOSUL mais seguro*. Na condição de órgão máximo e com suas ações coordenadas, o Conselho

---

<sup>262</sup> Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. 016/2006, elevado pela Reunião de Ministros de Interior, firmada em Córdoba, 20/07/2006. *Op. cit.*, 2006.

constrói um caminho que abre a perspectiva de instituição de uma “alta autoridade para segurança comum”; como é na estrutura da União Europeia que conta com a sua Alta Autoridade vinculada ao Conselho. Tal percepção é ainda mais importante quando o próprio CMC destaca que *é imprescindível o estabelecimento de um quadro jurídico sólido no âmbito do MERCOSUL que permita avançar na definição de uma política comum de segurança, mediante o estabelecimento de metas claras e instrumentos de implantação eficazes.*

**Resta, assim, demonstrada a hipótese:** o MERCOSUL pode ser uma solução alternativa e circunstancial à falta de maturidade institucional da UNASUL, sendo a organização instada a conformar um ASR, com a finalidade de servir de núcleo político e jurídico para o desenvolvimento de um desejável ASR para a América do Sul, seja a partir de um MERCOSUL ampliado seja com a própria UNASUL mais adiante já amadurecida.

As razões consistentes para esta assertiva são:

- (i) o MERCOSUL atende em boas condições aos pressupostos teóricos para a conformação um de arranjo de segurança regional;
- (ii) existe vontade política dos Estados para empreender a segurança comum;
- (iii) há viabilidade jurídica para empreender a institucionalidade da segurança comum, muito mais do que simples concertações pontuais, diante das competências dos principais órgãos da sua estrutura institucional; e
- (iv) apresentam-se boas perspectivas de aperfeiçoamento da OI, tendo em vista a existência de várias iniciativas em curso que, em seu conjunto, estão construindo, quase que inercialmente, uma comunidade de segurança regional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Instituições e processos cooperativos na área da segurança: o exemplo do Mercosul*. [Internet].

Disponível em <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/2664.pdf>.

Acesso: 24/07/2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações*. In: *Revista Espaço da Sophia*. Ano 5, nº 43, (p. 63-79). 2011. [Internet].

Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf>.

Acesso: 21/07/2012.

BARBOSA, Rubens. *Mercosul em Perspectiva*. In: *Revista Nossa América*, nº 26. 2006. [Internet].

Disponível em: <http://www.memorial.org.br/revistaNossaAmerica /23/port/59-reflexao.htm>.

Acesso: 12/09/12.

BARRAL, Welber e BOHRER, Carolina. *A Integração Latino-Americana em foco: 50 anos de ALALC/ALADI*. In: *Integração Latino-Americana: 50 anos de ALALC/ALADI*. (p. 92-108). Brasília: FUNAG, 2010. [Internet].

Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0803.pdf>.

Acesso: 20/09/2012.

BERNAL-MEZA, Raúl. *Políticas exteriores comparadas de Argentina e Brasil rumo ao Mercosul*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 42 (p. 40-51). 1999. [Internet].

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v42n2/v42n2a03.pdf>.

Acesso em 11/09/12.

BOBBIO, Noberto, MATTEUCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Tradução de VARRIALE, Carmem ... [et al.]. 5ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 de outubro de 1998.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991.

\_\_\_\_\_. *New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century*. In: *International Affairs*, 67.3, 1991, p. 432-433. Marianne STONE. New York: Columbia University, School of International and Public Affairs, 1991.

BUZAN, Barry, WEAVER, Ole e WILDE, Jaap. *Security: a New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Pub., 1998.

BUZAN, Barry e WEAVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge, UK, Cambridge University Press. 2003 (p. 27-44).

CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antonio Paulo. *As organizações internacionais e a cooperação técnica*. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação Internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: USP, 1994.

\_\_\_\_\_. *O Poder de Celebrar Tratados*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1995.

\_\_\_\_\_. *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: FUNAG, 2007.

CALLE, Fabián Carlos. *El espacio sudamericano como “zona de paz” a preservar frente a factores de turbulência intra e extra-regionales*. In: JOBIM, Nelson et alli (org.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras* (p. 305-329). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. 3ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. *Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI*. In: A. P. Cachapuz Medeiros (Org.) *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Funag, 2007, p. 207-321.

CARRERAS, Miguel. *The Southern Cone: An Imagined Security Community (working paper)*. Department of Political Science, University of Pittsburgh. [Internet]. Disponível em: <http://www.miguelcarreras.com/Research.php>  
Acesso em 3/04/2012.

CASELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu Ordenamento Jurídico*. São Paulo: LTr, 1994.

CASTRO, Therezinha. *Nossa América - Geopolítica Comparada*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1994.

CEPIK, Marco. *Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural*. Análise de Conjuntura nº 9 OPSA. Rio de Janeiro, 2005. [Internet]. Disponível em: [www.observatorio.iuperj.br](http://www.observatorio.iuperj.br).  
Acesso em: 06/08/2012.

COSTA, Wanderley Messias da. *O Brasil e a América do Sul: Cenários Geopolíticos e os Desafios da Integração*. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org.). *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional* (p. 101-128). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

\_\_\_\_\_. *O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração*. In: *Revista Franco-Brasileira de Geografia*, nº 7/2009. [Internet]. Disponível em: <http://confins.revues.org/6107?lang=fr>.  
Acesso : 31/10/2012.

DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico: globalização e constitucionalismo*. Curitiba: Juruá, 1999.

FERRAZ, Daniel Amin. *A nova ordem internacional, O Direito Internacional Humanitário e os refugiados*. In: FERRAZ, Daniel Amin e HAUSER, Denise (Coord.). *A nova ordem mundial e os conflitos armados*. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos Editora, 2002, p. 19-73.

FERRAZ, Daniel Amin *et alli*. *Manual de Integração Regional: Relações, União Europeia e Mercosul*. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos Editora, 2004.

FONTAINE, Pascal. *Uma Ideia Nova para a Europa – Declaração Schuman 1950-2000*. 2ª ed. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2000. [Internet].

Disponível em: [http://ec.europa.eu/archives/publications/booklets/eu\\_documentation/04/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/archives/publications/booklets/eu_documentation/04/index_pt.htm). Acesso: 15/03/2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *O mundo multipolar e a integração sul-americana*. In: *Revista Comunicação & Política*, v.25, nº3 (p.169-189). 2007. [Internet].

Disponível em: [www.cebela.org.br](http://www.cebela.org.br). Acesso: vários entre março/maio 2012.

HAUSER, Denise. *A assistência humanitária perante os novos conflitos armados*. In: FERRAZ, Daniel Amin e HAUSER, Denise (Coord.). *A nova ordem mundial e os conflitos armados*. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos Editora, 2002, p 131-175.

HERZ, Mónica. *Límites y posibilidades de la OEA en la esfera de la seguridad*. In: GRABENDORFF, Wolf (ed.). *La seguridad regional en las Américas*. Bogotá: FESCOL/ Fondo Editorial CEREC, 2003. (p. 133-154).

\_\_\_\_\_. *Segurança Internacional na América do Sul*. In: JOBIM, Nelson *et al.* (Orgs.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras* (p. 331-344). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

HURRELL, Andrew. *Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas?* In: *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*. Vol. 68, No. 1, 1992 (p. 121-139). [Internet].

Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2620464>. Acesso: 01/04/2012.

\_\_\_\_\_. *Os blocos regionais nas Américas*. Tradução de João Roberto Martins Filho. *Revista Bras. de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 22, 1993, p. 98-118. [Internet]. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_22/rbcs22\\_06.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_22/rbcs22_06.htm). Acesso em: 09/04/2011

\_\_\_\_\_. *O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial*. *Contexto Internacional*, vol. 17, nº 1, 1995 (p. 23-59). [Internet].

Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/73791178/1995-HURRELL-Andrew-O-Ressurgimento-do-Regionalismo-na-Politica-Mundial>. Acesso: 02/07/2012.

\_\_\_\_\_. *An emerging security community in South America? In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (ed.). Security Communities. Cambridge: Cambridge University Press, p. 228-264, 1998a. [Internet].*

Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=wFiU4nPB0wC&pg=PA228&lpg=PA228&dq=hurrell+Realists+and+neorealists+look+to+geopolitical+location>.

Acesso: 01/09/2011.

\_\_\_\_\_. *Latin America's New Security Agenda. In: International Affairs, vol. 74, n.º. 3, 1998b (p. 529-546) apud PAGLIARI, Graciela de Conti. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), UFRGS, 2004. [Internet].*

Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/6123>.

Acesso: 01/04/2012.

JOBIM, Nelson *et alli. Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *Ameaças às Democracias da América Latina. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org.). Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional (p. 83-100). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.*

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Coletânea de Direito Internacional, Constituição Federal.* 8ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MENEZES, Wagner. *A ONU e o Direito Internacional Contemporâneo. In: A. P. Cachapuz Medeiros (Org.) Desafios do Direito Internacional Contemporâneo.* Brasília: Funag, 2007, p. 325-342.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum? São Paulo em Perspectiva, vol.16 n.º.1 São Paulo Jan./Mar. 2002. [Internet].*

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n1/12124.pdf>.

Acesso: 13/04/2012.

NOGUEIRA, Jorge Fontoura. *Exame de Ordem: Direito Internacional.* 1ª ed. Curitiba: Inteligência Educacional e Sistemas de Ensino - IESDE, 2006. [Internet].

Disponível em: [www2.videolivrraria.com.br/pdfs/3519.pdf](http://www2.videolivrraria.com.br/pdfs/3519.pdf).

Acesso: 04/01/2012.

NOGUERA, Diego J. Liñan. *La Acción Exterior de la Unión: Las Relaciones Exteriores (I) (p. 509-530). In: MARTIN, Araceli Mangas y NOGUERA, Diego J. Liñan. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Madrid: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2010.*

OLIVEIRA, Amâncio e ONUKI, Janina. *Brasil, Mercosul e a segurança regional. In: Revista Brasileira de Política Internacional, n.º 43 (p. 108-129). 2000. [Internet].*

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a05.pdf>.

Acesso: 11/09/12.

PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança hemisférica e Política Externa Brasileira: temas, prioridades e mecanismos institucionais*. 2004. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. [Internet]. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6123/000437010.pdf?sequence=1>. Acesso: 10/03/2012.

PAGLIARI, Graciela de Conti. *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. 2009. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2009. [Internet]. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/4361>. Acesso: 12/03/2012.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. *A Reforma das Nações Unidas e o Sistema Internacional Contemporâneo*. In: A. P. CACHAPUZ MEDEIROS (Org.) *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Funag, 2007, p. 21-78.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. 3ª edição. Salvador: Editora JusPODIVM, 2010.

QUINTAO, Ayle-Salassié Filgueira. *Mercosul: passaporte para a americanidade – discurso dos jornalistas correspondentes no exterior (1991-2005)*. Tese (Doutorado em História). Universidade de Brasília, 2008. [Internet]. Disponível: [http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2579/1/2008\\_Ayle-SalassieFilgueirasQuintao.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/2579/1/2008_Ayle-SalassieFilgueirasQuintao.pdf). Acesso: 15/03/2012.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *Os E.U.A. Cenário Internacional Contemporâneo: Valores, Instituições e Política Externa*. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org.). *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional* (p. 130-163). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. *A incorporação das normativas mercosulinas e as constituições dos estados-partes: o desafio das superações da normatividade estatal*. In: *Revista Universitas: Relações Internacionais*. Brasília, v. 9, n. 1 (p. 1-37), jan./jun. 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor. *As “Novas Ameaças” às Democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-conceitual*. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org.). *Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional* (p. 61-81). São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

SARDENBERG, Ronaldo. *Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. [Internet]. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/textos/sardenbergsegurancaglobal.pdf>. Acesso: 13/02/2012.

SEITENFUS, Ricardo. *A cooperação argentino-brasileira: significado e perspectivas*. In: *Revista de Cultura e Política*, nº 18, (p. 107-126). São Paulo: Lua Nova, 1989. [Internet]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000300008>. Acesso: 18/03/2012.

SMITH, Steve. *The increasing insecurity studies: Conceptualizing security in the last twenty years*. In: *Contemporary Security Policy*, 20:3, 72-101. Old Dominion University Norfolk, Virginia: 2009. [Internet].

Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13523269908404231>.

Acesso: 14/06/2012]

STONE, Marianne. *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. 2009. Groupe d'Etudes et d'Expertise "Sécurité et Technologies" (GEEST-2009). Security Discussion Papers Series 1. [Internet].

Disponível em: <http://geest.msh-paris.fr/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=HGDNzIXVZs>.

Acesso: 5/05/2012.

STRANGE, Susan. *States and Markets*. Second Edition. New York: Continuum, 1994.

UNASUL. *Tratado Constitutivo*. Brasília, 23/05/2008. [Internet].

Disponível em: [www.itamaraty.gov.br/...do.../unasul/tratado-constitutivo-da-unasul](http://www.itamaraty.gov.br/...do.../unasul/tratado-constitutivo-da-unasul).

Acesso: vários, entre 2011 e 2012.

\_\_\_\_\_. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano*. Santiago, 11/09/2008. [Internet].

Disponível em: <http://www.unasurcds.org/>

Acesso: vários, entre 2011 e 2012.

\_\_\_\_\_. *Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-americano*. [Internet].

Disponível em: <http://www.unasurcds.org/>

Acesso: vários, entre 2011 e 2012.

UNIÃO EUROPEIA. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança*. Versão em Português. Aprovada pelo Conselho Europeu, na Reunião de 25 e 26 de Março de 2010. [Internet].

Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf).

Acesso: 08/08/2012.

\_\_\_\_\_. *Tratado da União Europeia e Tratado de Funcionamento da União Europeia* (versões consolidadas). In: *Jornal Oficial da União Europeia* C 83, de 30/03/2012. [Internet].

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=iD0DIGmwQX>.

Acesso: vários, entre 2011 e 2012.

VENTURA, Deisy. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VENTURA, Daisy e BARALDI, Camila. *A UNASUL e a nova gramática da integração sul-americana*. In: *PONTES Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável* (online), Análise Regionais, vol. 4, nº3. 2008. International Centre for Trade and Sustainable Development. [Internet].

Disponível em: <http://ictsd.org/i/news/pontes/17386/>

Acesso em: 31/07/2012].

WIGHT, Martin. *International Theory: the three traditions*. Leicester: Leicester University Press, 1991.