



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Arthur Lersch Mallmann

O hegemon no ‘regionalismo pós-hegemônico’: mediação de conflitos e dinâmicas securitárias na relação Estados Unidos-América do Sul

Florianópolis

2021

Arthur Lersch Mallmann

O hegemom no ‘regionalismo pós-hegemônico’: mediação de conflitos e dinâmicas securitárias na relação Estados Unidos-América do Sul

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

Florianópolis

2021

Mallmann, Arthur Lersch

O hegemom no 'regionalismo pós-hegemônico' : Mediação de conflitos e dinâmicas securitárias na relação Estados Unidos América do Sul / Arthur Lersch Mallmann ; orientador, Daniel Ricardo Castelan, 2021.
144 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Mediação de conflitos. 3. Dinâmicas securitárias. 4. América do Sul. 5. Estados Unidos. I. Castelan, Daniel Ricardo. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Arthur Lersch Mallmann

O hegemon na 'pós-hegemonia': Mediação de conflitos e dinâmicas securitárias na
relação EUA-América do Sul

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Fidel Irving Pérez Flores
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Igor Castellano da Silva
Universidade Federal de Santa Maria

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão
que foi julgado adequado para obtenção do título de mestre em Relações
Internacionais.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Orientador(a)

Florianópolis, 2021.

Ao meu falecido pai, Marco Antônio Mallmann. Pelas dedicatórias e diálogos que só tivemos pela palavra escrita.

AGRADECIMENTOS

Ninguém escreve e pesquisa no vácuo. Fazemos nossas atividades inseridos em um determinado contexto histórico, relativo ao país e ao mundo, mas também relativo a nossas vidas pessoais. Posso afirmar com alguma tranquilidade que a conjuntura na qual este trabalho foi escrito tornou sua consecução, ao mesmo tempo, difícil e especial. Difícil, pois os encontros que dão vida (e propósito) ao trabalho acadêmico ou cessaram ou se tornaram muito mais raros. Se a vida de um pós-graduando em processo de escrita costuma ser isolada, a de um pós-graduando numa pandemia é de uma solidão singular. Foi especial, no entanto, pois mostra que, através de empatia, esforço coletivo e pelo menos um pouco de fé na vida, conseguimos criar, a despeito do cenário de horror e desalento.

Nesse sentido, gostaria de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter financiado este trabalho por meio de uma bolsa de pesquisa – sem a qual este trabalho seria impossível. A toda estrutura da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), da biblioteca ao restaurante universitário, pois foram elementos fundamentais para a estruturação de uma rotina de trabalho (sua ausência ao longo da pandemia foi duramente sentida). Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da UFSC, pelos eventos, seriedade e profissionalismo dos docentes: muito obrigado pela convivência e pelos ensinamentos.

Sou muito grato ao meu orientador, professor Daniel Castelan, pelo acolhimento e voto de confiança. Os aprendizados que tive nesse período vão muito além da esfera acadêmica, e certamente termino esse ciclo mais puro de coração do que entrei. Muito obrigado pela paciência. Aos professores que participaram da minha banca de qualificação e se farão presentes novamente na banca de mestrado, professores Igor Castellano e Lucas Rezende. Ao Igor, a despeito de nosso contato pessoal ter diminuído muito, a cada nova leitura que faço hoje sigo assimilando conversas que tivemos anos atrás. Carrego sempre comigo sua dedicação e parceria à época. Ao Lucas agradeço pelos ensinamentos, boa vontade e convergência de interesses na temática das relações civis-militares. Seus conselhos foram muito importantes para que este trabalho não tenha se tornado algo demasiado ambicioso e incompleto.

Agradeço aos colegas, mestrandos(as) e doutorandos(as) do PPGRI – UFSC, por compartilharem tantas histórias, afeto, trabalho e desilusões. Seja nos espaços de aulas, nos espaços políticos ou nos bares: guardarei todas as vivências com muito carinho. Em especial, um ‘salve’ carinhoso para Anna Luiza Odebrecht, Alessandra Jungs, Christian Poletto, Gabriel de Castilho, Victor Tarifa, Júlio Cesar Mota Filho, Maria Clara Kretzer, Júlia Loose, Lisa Belmiro, Giacomo Tixiliski, ao ex-colega Gustavo Manduré e aos meus companheiros de morada, Guilherme Pastl e Brenda Caldas (agregada ao PPGRI). Arthur Maziero não apenas morou comigo, mas o fez durante uma pandemia. Ele se inscreveu para dividir o aluguel, mas acabou ganhando alguém para dividir uma quarentena. Por milagre, não apenas nos aguentamos, mas gosto de pensar que nossa ajuda mútua foi muito importante para enriquecer ambos os trabalhos. Ao Cineclube pandêmico, com Ana Luiza Vedovato, Bibiana Poche Florio e Eduarda Piacentini, meu muito obrigado por reviverem interesses adormecidos, despertarem novos e demonstrarem que é no coletivo que reside o sentido das nossas atividades. Aos amigos distantes que pude compartilhar remotamente a vida no claustro, obrigado por existirem.

Este trabalho jamais seria possível sem o zelo familiar. Tive muito apoio da minha família para ir a Florianópolis, apesar dos cuidados especiais que minha mãe demanda atualmente. Como Adoniran Barbosa, “*sou filho único / tenho minha casa para olhar*”. Nesse sentido, é imprescindível que eu deixe meu agradecimento a meus queridos tios, Fernando e Lígia Lersch. Obrigado por tanto. Àqueles que a saudade fez doer a alma ao longo da pandemia, meu tio, Luciano Mallmann, e a minha avó, Nilse. Obrigado pelo acolhimento de sempre. A Cecília Maieron Pereira, que, no meio disso tudo, sempre foi luz. Não apenas contribuiu ativamente com observações para este trabalho, mas também, quando não foi presença, foi horizonte. A todos, meu mais profundo agradecimento.

“Depois que eu conversei com o presidente [Álvaro] Uribe, eu conversei com o presidente [Barack] Obama e [...] propus ao presidente Obama que seria extremamente importante [...] que a gente pudesse [...] fazer uma reunião da UNASUL com o presidente Obama, para que a gente deixe mais claro qual é a relação que os Estados Unidos querem ter com a América do Sul e com a América Latina. Ele não me respondeu, mas disse que ia ver o problema de agenda”

Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em Bariloche, Argentina, no ano de 2009.

RESUMO

A influência hegemônica dos Estados Unidos tem historicamente impactado no ambiente de segurança da América do Sul. Neste trabalho, exploraremos as mediações de conflito na assimétrica relação que a região sul-americana tem com os Estados Unidos. Mediações de conflito não apenas são indicadores tangíveis para identificarmos engajamento do hegemôn, mas perspectivas teóricas também as utilizam como elemento explicativo para o padrão de conflitos sul-americano. Partindo deste contexto, esta pesquisa objetiva investigar o papel dos Estados Unidos na mediação de conflitos na região ao longo da vigência da UNASUL, instituição caracterizada como iniciativa 'pós-hegemônica'. Primeiramente, faremos uma revisão bibliográfica acerca do padrão de conflitos sul-americano. Em seguida, situaremos os processos e mecanismos de mediação de conflito no continente americano por meio de um levantamento histórico, destacando os caminhos que levaram à criação dos fóruns alternativos de mediação de conflitos. Por fim, trataremos de analisar o papel dos EUA nos principais conflitos interestatais e crises políticas entre o contexto da Crise da OEA, ao longo da década de 1980 (quando foi criado o Grupo do Rio) e 2018, com ênfase ao período de atuação da UNASUL (2008-2018). A partir de nossos levantamentos, concluímos que os Estados Unidos não mediaram nenhum conflito na América do Sul ao longo da vigência da UNASUL. No entanto, argumentamos que os Estados Unidos se mantiveram politicamente engajados com a América do Sul, a despeito do esforço bem-sucedido em limitar sua participação nas mediações de conflitos. Nesse sentido, utilizando-se de uma perspectiva sistêmica, é necessário compreender a construção de instituições regionais ditas 'pós-hegemônicas' como uma mudança no nível interacional (e não estrutural) no contexto de uma relação assimétrica continuada entre Estados Unidos e América do Sul.

Palavras-chave: América do Sul. Estados Unidos. Mediação de Conflitos.

ABSTRACT

The hegemonic influence of the United States has historically impacted South America's security environment. In this thesis, we intend to explore conflict mediation and the asymmetric relation between South America and the United States. Conflict mediation is not only a source of tangible indicators for identifying the hegemon's participation, but also some theoretical perspectives rely on it for explaining South America's pattern of conflicts. Drawing from this context, our research seeks to investigate the role played by the United States regarding conflict mediation in parallel to UNASUR, an institution characterized by some scholars as 'post-hegemonic'. Firstly, we present a review of the literature on the South-American pattern of conflicts. Next, we provide historical context on the processes and mechanisms of conflict mediation in the Americas, while highlighting the paths that lead to the creation of alternative venues for the mediation of conflicts. Finally, we assess the role played by the United States on South America's main interstate conflicts and political crisis from the OEA crisis, through the 1980's (when the Rio Group was created), to 2018, with emphasis and detail on the period of UNASUR's activity (2008-2018). From our research, we concluded that the United States did not mediate any conflict in South America as long as UNASUR was active. Nonetheless, we argue that the United States kept itself politically engaged on the region, despite the well-succeeded effort to limit its participation on the issue area of conflict mediation. Thus, from a systemic point of view, it is necessary to comprehend the creation of the so-called 'post-hegemonic' regional institutions as a shift on the interaction level (i.e. not a structural change) in a context of a continued asymmetric power relation between the United States and South America.

Keywords: South America. United States. Conflict Mediation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localizando o objeto de pesquisa: mapa político contemporâneo do continente americano	35
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Capacidades materiais dos EUA frente aos principais países da América Latina ao longo do século XIX.....	67
Gráfico 2 - A diferença de capacidades materiais relativas entre EUA e Reino Unido.	70
Gráfico 3 - A evolução das capacidades materiais relativas das principais potências do sistema internacional entre 1920 e 1945.....	78
Gráfico 4 - Crescimento econômico de Brasil, Rússia, China e Índia em relação aos EUA.....	106

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Compilação da discussão acerca da guerra e do Estado na América do Sul	46
Quadro 2 - Compilação de argumentos focados no equilíbrio de poder regional e/ou normas e instituições.....	53
Quadro 3 - Uma amostra da percepção tradicional das relações EUA-América do Sul nas RI.....	58
Quadro 4 - As quatro fases do sistema interamericano antes da OEA.	80
Quadro 5 - Casos envolvendo o TIAR e a OEA na mediação de conflitos (1948-1959).....	84
Quadro 6 - Casos envolvendo o TIAR e a OEA na mediação de conflitos (1959-1969).....	87
Quadro 7 - Casos envolvendo o TIAR e a OEA na mediação de conflitos (1969-1989).....	88
Quadro 8 - Levantamento de disputas interestatais militarizadas (DIMs) envolvendo países da América do Sul (1990-1999).....	101
Quadro 9 - Disputas interestatais militarizadas envolvendo países da América do Sul (2000-2010).....	109
Quadro 10 - Mediação de conflitos na América do Sul ao longo da vigência da UNASUL e o papel dos EUA.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (anteriormente Alternativa Bolivariana para as Américas)

CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

DIM (MID) – Disputa interestatal militarizada (*militarized interstate dispute*)

EUA – Estados Unidos da América

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FDR – Franklin Delano Roosevelt

FEB – Força Expedicionária Brasileira

FOL – Forward Operating Location

JID – Junta Interamericana de Defesa

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NSA – Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

RI – Relações Internacionais

SOUTHCOM – Comando Sul dos Estados Unidos da América

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.2 MARCO TEÓRICO.....	23
1.2.1 O debate agente-estrutura e a análise sistêmica	23
1.2.2 Anarquia e hierarquia no sistema internacional.....	27
1.2.3 Sistemas de Estados regionais.....	30
1.3 JUSTIFICATIVA	32
1.4 APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS	34
2. O PADRÃO DE CONFLITOS SUL-AMERICANO: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E PERSPECTIVAS TEÓRICAS.....	36
2.1 GUERRA E ESTADO NA AMÉRICA DO SUL	38
2.2 INSTITUIÇÕES, NORMAS E O EQUILÍBRIO DE PODER REGIONAL.....	47
2.3 A ASSIMETRIA DE PODER NO HEMISFÉRIO OCIDENTAL.....	54
2.3.1 Uma amostra como ponto de partida: as relações hemisféricas no realismo clássico	55
2.3.2 A complexidade do poder estadunidense na América do Sul	59
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	63
3. OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO CONTINENTE AMERICANO	64
3.1 O PAN-AMERICANISMO E A POLÍTICA HEMISFÉRICA ATÉ 1945.....	65
3.1.1 A Doutrina Monroe e o projeto pan-americano	66
3.1.2 O Corolário Roosevelt, a política da boa vizinhança e a criação da OEA	72
3.2 AS INSTITUIÇÕES DO PÓS-GUERRA: DA COESÃO HEGEMÔNICA À DESCONFIANÇA LATINO-AMERICANA (1948-1989).....	81
3.2.1 Da coesão à instrumentalização (1948-1969).....	83
3.2.2 Inação e decadência institucional (1969 – 1989)	88
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO	91

4.	AS MEDIAÇÕES DE CONFLITO NA AMÉRICA DO SUL (1986-2018).....	93
4.1	DA CRISE DA OEA À CRIAÇÃO DA UNASUL.....	94
4.1.1	O hemisfério incontestado: as implicações do fim da Guerra Fria.....	98
4.1.2	A ‘Guerra ao Terror’ e a ascensão das esquerdas na América do Sul.....	105
4.1.3	O contexto securitário sul-americano e a criação da UNASUL.....	107
4.2	AS MEDIAÇÕES DE CONFLITO NO PERÍODO DA UNASUL E O PAPEL DOS EUA.....	113
4.2.1	Conflito civil na Bolívia (2008).....	114
4.2.2	Bases militares estadunidenses na Colômbia e tensões com a Venezuela (2009-2010).....	115
4.2.3	Insubordinação militar no Equador (2010).....	117
4.2.4	Golpe parlamentar no Paraguai (2012).....	118
4.2.5	Tensão na fronteira entre Venezuela e Colômbia (2015).....	119
4.2.6	Instabilidade na Venezuela (2013 - 2018).....	121
4.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	122
5.	CONCLUSÃO.....	124
6.	REFERÊNCIAS.....	128

1. INTRODUÇÃO

Conflitos armados entre Estados são pouco comuns na América do Sul. A última guerra de grandes proporções na região foi a Guerra do Chaco (1932 – 1935), envolvendo Bolívia e Paraguai, conflito no qual cerca de 90 mil pessoas morreram (MONIZ BANDEIRA, 1998; SILVEIRA, 2009).¹ Desde então, a despeito de uma transição de poder entre o Brasil e a Argentina (SCHENONI, 2018), da persistência de questões territoriais ainda não resolvidas (DOMÍNGUEZ et al., 2004) e de rivalidades interestatais (THIES, 2005), nenhum desses fatores culminou em um episódio de grave enfrentamento entre Forças Armadas. Assim, desde 1941, as guerras interestatais na região se tornaram um evento bastante raro (CENTENO, 2002; HOLSTI, 1996; KACOWICZ, 1998; MARTÍN, 2006).² Não por acaso, há um reconhecido debate sobre este fenômeno, a dita ‘longa paz’ sul-americana.³

Quem se propõe a analisar a dinâmica de conflitos entre Estados sul-americanos, no entanto, é hesitante ao identificar a ausência de guerras internacionais como uma simples ‘paz’. Quando se usa o termo, um adjetivo o acompanha com frequência. Exemplos vão da paz negativa (KACOWICZ, 1998) à paz violenta (MARES, 2001), de paz militarista (MARTÍN, 2006) à paz híbrida (BATTAGLINO, 2012b), e assim por diante. Ainda que conflitos armados interestatais não sejam comuns, ameaças e demonstrações de força militar o são (BATTAGLINO, 2012b; DOMÍNGUEZ et al., 2004; HURRELL, 1998; MARES, 2001). Nesse sentido, o que compõe o padrão de conflitos interestatais sul-americanos, esta ‘paz desconfortável’, são duas características principais. Em primeiro lugar, a *ocorrência de militarização de disputas em que raramente ocorre uma escalada para a guerra* (BUTT, 2013, p. 591). Em segundo lugar, a incidência da violência é muito

¹ Há também a guerra de Letícia, entre Peru e Colômbia, lutada no mesmo ano de 1932. Desde o fim da guerra peruano-equatoriana, em 1941, temos apenas a Guerra das Malvinas, em 1982; e de Cenepa, em 1995 (BUTT, 2013, p. 584; MARES, 2001, p. 33). Nenhuma dessas três guerras, no entanto, se aproxima do número de mortos da Guerra do Chaco.

² Segundo os dados da *Uppsala Conflict Data Program*, apenas a Guerra das Malvinas e de Cenepa ocorreram na América do Sul desde 1941 (GLEDITSCH et al., 2002; PETERSSON; ÖBERG, 2020). Ambas são categorizadas como de intensidade 1; ou seja, não passaram de 1000 mortes anuais em batalha.

³ Um dos motivos para essa ambiguidade analítica está ligado ao fato de que as bases de dados tradicionais contabilizam como ‘guerra’ somente conflitos com 1000 mortos ou mais. Isso torna invisível boa parte da dinâmica conflituosa da região, cuja tendência é ficar abaixo desse limiar – a despeito de apresentarem implicações importantíssimas (MARES, 2016b, p. 255).

mais comum *dentro dos Estados* do que *entre os Estados* (CENTENO, 2002, p. 17; MALAMUD; SCHENONI, 2016, p. 45; MARTÍN, 2006, p. 1).

Um argumento importante para a explicação deste padrão de conflitos atribui um papel determinante à relação que os Estados Unidos (EUA) têm com a região (BUTT, 2013; HIRST, 2003, p. 92; LAKE, 2009a, p. 85; 104–112). Em outras palavras, *a influência da superpotência norte-americana sobre as dinâmicas de segurança da América do Sul*. É comum na perspectiva de teóricos da hegemonia e da hierarquia⁴ a percepção de que, em todos os sistemas internacionais ao longo da história, “as potências dominantes da hierarquia internacional de poder e prestígio *organizam e controlam* os processos de interação entre os elementos do sistema” (GILPIN, 1981, p. 42, tradução nossa⁵, grifo nosso). Assim, a mediação de conflitos no contexto desta relação assimétrica está associada a “um tipo de ordem que proíbe aos [E]stados menores recorrerem à força uns contra os outros” (BULL, 2002, p. 250). Enquanto interferências de Washington na América Central são mais diretas, há um espaço para debate envolvendo o tipo e o grau de influência que os EUA exercem na América do Sul ao longo do tempo – e, por sua vez, quais seus impactos para a dinâmica securitária dessa região (MARES, 2016a). Assim, o aspecto da relação dos EUA com a América do Sul que este trabalho objetiva investigar é *a mediação de conflitos e suas implicações no padrão de conflitos sul-americano* (BUTT, 2013; LAKE, 2009b, p. 55).

É plausível afirmar que os EUA possuem um propósito hegemônico para a América do Sul (e capacidades para levá-la a cabo) pelo menos desde a última década do século XIX (AYERBE, 2002; BUTT, 2013, p. 584). De lá para cá, os EUA estabelecem uma relação com a América do Sul que, em aspectos importantes, pode ser chamada de hierárquica (BUTT, 2013; LAKE, 2009a, 2009b) ou hegemônica (BULL, 2002; HIRST, 2013). Entretanto, a interferência estadunidense não objetivou impedir rivalidades, crises militarizadas ou corridas armamentistas. Com frequência os EUA se mostraram relutantes

⁴ Neste trabalho, não nos aprofundaremos excessivamente nos desdobramentos teóricos existentes na literatura entre as especificidades de hegemonia e de hierarquia. Ainda neste capítulo introdutório, buscamos deixar claro a nossa intenção ao tratar tanto hierarquia quanto hegemonia como expressões do fenômeno que efetivamente nos interessa: as relações de poder assimétricas no sistema internacional. Portanto, apenas para os efeitos deste trabalho, trataremos hierarquia e hegemonia (no sistema internacional) como termos intercambiáveis, referentes a expressões da assimetria de poder no contexto internacional.

⁵ No original: “*In every international system the dominant powers in the international hierarchy of power and prestige organize and control the processes of interactions among the elements of the system*”.

em agirem de forma explícita na geopolítica da América do Sul, evitando tomar lados ou arcar com os custos de uma ação unilateral (MARTÍN, 2006, p. 98; O’SULLIVAN, 2012). Na prática, no que se refere estritamente às relações interestatais convencionais⁶, a atuação do Departamento de Estado na América do Sul se assemelharia a um canal de resolução de litígios, situada em uma posição hegemônica, de modo que a região não desgarre de sua zona de influência. E foi isto que, segundo a hipótese defendida por Ahsan Butt (2013, p. 580–581), contribuiu para que crises militarizadas na região escalassem tão raramente para uma guerra.

Alguns elementos pesam em favor dessa hipótese. Além do contexto sul-americano ter sido marcadamente mais belicoso ao longo do século XIX (HOLSTI, 1996), se analisarmos exclusivamente o período de preponderância dos EUA,⁷ a violência internacional se concentrou, em quantidade e intensidade, no período que vai de 1932 a 1941. Este intervalo de tempo se destaca pelo não-envolvimento estadunidense na América do Sul (isto é, o que poderíamos classificar como um período de ‘anarquia relacional’⁸). Mecanismos variados de resolução de conflitos existem no hemisfério pelo menos desde o final do século XIX. Ao longo desse período, os EUA foram um ponto de referência para os atores em situação de conflito, mesmo quando o Departamento de Estado não se encontrava atuando como protagonista nas mediações (BUTT, 2013, p. 584–602). Essa tendência se cristalizou sobretudo a partir da criação da OEA em 1948, que centralizou massivamente as questões de segurança hemisféricas (HERZ; SIMAN; TELLES, 2017).⁹

Entretanto, o papel hegemônico de Washington nas questões securitárias da região nem sempre foi incontestado. Os anos 1970 e 1980, por exemplo, marcaram um período de desgaste da configuração vigente do sistema interamericano (HERZ, 2008, p. 15; TOKATLIAN, 1984), abrindo caminho para a criação de uma concertação política entre os

⁶ Isto é, excluindo o patrocínio, apoio e planejamento de golpes de Estado, como, dentre tantos outros, a derrubada de Allende, em 1970, no Chile (MONTES, 2020).

⁷ Algo que vai mais ou menos do final do século XIX até os dias de hoje (BUTT, 2013, p. 584).

⁸ Em uma perspectiva relacional de autoridade, hierarquia ou anarquia não são reflexos apenas da distribuição de poder no sistema, mas da ação efetiva dos atores nesta distribuição de poder. Neste exemplo, os EUA possuem assimetria de poder, mas não o projetavam para esta região. Nesse sentido, não haveria uma preponderância de poder ‘ativa’.

⁹ Os EUA, como o membro mais poderoso da OEA, utilizaram de seus recursos e de sua influência para ganhar o apoio dos outros membros em propostas que os favorecessem e – na imensa maioria das vezes foram bem-sucedidos (SHAW, 2004, p. 4).

países latino-americanos (CERVO; BUENO, 2011, p. 482–483).¹⁰ O fim da Guerra Fria abriu a possibilidade de renovação das instituições interamericanas (HERZ, 2008, p. 15–16; MILANI, 2018, p. 40), levando a uma nova orientação hemisférica para o continente americano sob a tutela de Washington. No entanto, episódios posteriores, como o plano Colômbia em 1999 e a tentativa fracassada de golpe na Venezuela em 2002, geraram grande desconforto nas principais potências latino-americanas. No bojo da ascensão das esquerdas na América do Sul, países como o Brasil, por exemplo, passaram a incorporar gradativamente uma postura “mais ativa em questões de segurança regional e cenários de alta turbulência política” (HIRST, 2009, p. 119). Estes impulsos foram importantes para a criação de aparatos institucionais de segurança e defesa alternativos ou ‘pós-hegemônicos’, isto é, sem a presença de EUA¹¹, com destaque para a UNASUL (2008).

De um lado, esses movimentos indicariam uma reafirmação da autonomia regional, contribuindo para um contexto de menos ingerência norte-americana. Ainda que expresso de forma contida, existia um receio por parte dos EUA de que uma articulação política sul-americana em direção a um bloco único pudesse “afetar a primazia de Washington nas Américas” (HIRST, 2009, p. 122). Pelo menos desde 2010, a penetração de atores de fora do continente americano, como China (ELLIS, 2014), Rússia (ELLIS, 2015; NEGROPONTE, 2015) e até o Irã, era percebida pelos EUA como um desafio à sua “liderança” hemisférica (MILANI, 2021, p. 133–135, 2019, p. 278).

Por outro lado, mesmo que em uma conjuntura distinta, a relação assimétrica dos EUA com a América do Sul não deixou de existir (LONG, 2016). Ainda que a UNASUL tenha sido um avanço institucional para uma maior autonomia na concertação de defesa e segurança na América do Sul, a OEA não perdeu o seu mandato sobre a região. Ou seja, há uma sobreposição (*overlapping*) de mandatos¹² e de membros entre a OEA e a UNASUL (NOLTE, 2018, p. 135), o que por vezes as colocam em uma complexa relação

¹⁰ Neste contexto surgiram articulações de organizações *ad hoc*, como o Grupo de Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) e o Grupo de Apoio (Brasil, Argentina, Uruguai e Peru), cuja fusão resultou no Grupo do Rio.

¹¹ Por excluírem os EUA e fortalecerem a noção de agência coletiva, essas iniciativas ficaram conhecidas como “regionalismo pós-hegemônico” (TULCHIN, 2016, p. 14).

¹² O mandato se refere à dimensão funcional da organização; ou seja, em que áreas esta organização atua (NOLTE, 2018, p. 129).

de cooperação e conflito imiscuída na relação EUA-América do Sul.¹³ Os EUA também buscaram se manter envolvidos em conflitos e crises políticas que considerassem prioritários, mesmo sem mediá-los diretamente. Assim, o legado da influência dos EUA sobre a dinâmica securitária sul-americana e a ambiguidade presente na ascensão e queda da UNASUL fomentam novas e relevantes questões acerca das relações EUA-América do Sul.

Nesse sentido, o problema de pesquisa que guiará este estudo é o seguinte: *qual foi o papel dos EUA na mediação de conflitos na América do Sul ao longo do período mais enfático de contestação da institucionalidade interamericana (2008-2018)?*

Nesta pesquisa, estamos trabalhando com três hipóteses que responderiam nosso problema de pesquisa.

Hipótese 1 (H1): Os EUA se mantiveram como *protagonista* nas mediações ao longo desse período, a despeito das iniciativas de espaços sul-americanos de resolução de conflitos.

Hipótese 2 (H2): Os EUA tiveram um *papel marginal* nas mediações ao longo do período de vigências dos espaços sul-americanos de resolução de conflitos.

Hipótese 3 (H3): Os EUA *oscilaram* entre um papel protagonista e marginal nas mediações de conflitos sul-americanos ao longo desse período.

Se os EUA ainda se mantiveram como protagonista nas mediações (H1), fortalece a hipótese do papel estadunidense como *condição necessária* para a continuidade do padrão de conflitos interestatais da América do Sul; caso contrário (H2 e H3), um olhar mais atento sobre outros níveis de análise se apresenta como elemento preponderante para uma compreensão mais aprofundada do padrão de conflitos sul-americano (capacidade estatal, relações estado-sociedade, relações civil-militares, balança de poder regional, etc.). Ademais, caso H2 ou H3 se confirmarem, também ampliam a agenda de pesquisa acerca dos potenciais de autonomia das dinâmicas regionais (o papel do *boom de commodities*, por exemplo); de como se dá essa autonomia em uma relação com tanta assimetria de poder (irrelevância estratégica da região; estrangimentos da conjuntura

¹³ Sobreposição de mandato, pois as organizações se sobrepõem em diversos temas, com destaque para a proteção de democracia e mediação de conflitos; de membros, pois todos os membros da UNASUL são também membros da OEA.

doméstica ou global no hegemon; etc.). Da mesma forma, cabe explorar novas perspectivas teóricas capazes de darem conta das relações hegemônicas em múltiplos níveis¹⁴ e nas diversas manifestações de poder na política internacional contemporânea (NEXON; NEUMANN, 2018).

A partir de nossos levantamentos, os EUA tiveram um *papel marginal* no processo de mediação ao longo da existência da UNASUL (H2). O papel da diplomacia presidencial foi muito importante na mediação de conflitos ao longo do chamado regionalismo pós-hegemônico. Isso se deu de tal forma que os *EUA não mediaram nenhum conflito ao longo da vigência da UNASUL*. Entretanto, o fato de os EUA não participarem como mediadores não implicou em desengajamento do país dos assuntos sul-americanos. Estes fatos apontam para a importância de uma perspectiva histórica de longo prazo que possibilite a identificação mais consciente das mudanças e, sobretudo, das continuidades na relação assimétrica entre EUA e América do Sul.

Nosso objetivo nesta pesquisa consiste em analisar o papel dos EUA nas mediações de conflitos na América do Sul ao longo do período mais recente de contestação da institucionalidade interamericana (2008-2018). Para tanto, nos pautaremos a partir dos seguintes objetivos específicos: i) organizar uma revisão da literatura acerca do padrão de conflitos na América do Sul; ii) fazer um levantamento histórico que situe os processos e mecanismos de mediação de conflito no continente americano, destacando os caminhos que levaram à criação dos fóruns alternativos de mediação de conflitos; e, por fim, iii) analisar o papel dos EUA nos principais conflitos interestatais e crises políticas entre 1986 (criação do Grupo do Rio) e 2018 (início da desagregação da UNASUL), com ênfase para o período de vigência da UNASUL.

Nossa investigação consiste em um estudo de caráter primordialmente qualitativo, com indicadores quantitativos para sustentar pontualmente análises de conjunturas históricas. O método de abordagem empregado será o hipotético-dedutivo. Dialogamos com teorias que se propõem a explicar a conexão entre: a) as interações assimétricas envolvendo EUA e América do Sul; b) as mediações de conflito na região; c) o padrão de

¹⁴ As recentes descobertas da atuação do FBI junto às investigações da Operação Lava-Jato, e na qual procuradores e a própria Polícia Federal tratavam de casos de extradição diretamente com o FBI, sem “correr o risco de passar pelo executivo”, mostram como o nível interestatal pode ser insuficiente para tratar destas interações hegemônicas (VIANA; NEVES, 2020).

conflitos sul-americano. À luz de hipóteses pré-elaboradas, buscamos analisar estes elementos empiricamente ao longo do chamado 'regionalismo pós-hegemônico'. Procederemos, portanto, na forma de um estudo de caso com técnica de pesquisa bibliográfica. Esta se dará majoritariamente a partir de fontes secundárias, mas também apresentaremos aportes de fontes primárias, sobretudo na análise de documentos.

É importante destacar que, apesar de dialogarmos com uma problemática explicativa, este trabalho tem uma pretensão descritiva. A problemática explicativa, isto é, a questão do padrão de conflitos na América do Sul, contextualiza o objeto de estudo. Trata-se, afinal de contas, de uma problemática ampla que situa a nossa análise, mas não é nossa proposta respondê-la neste trabalho. Assim, nos voltaremos para a descrição de um momento-chave da política interamericana: a vigência da UNASUL. Este esforço visa iluminar um aspecto que pode, eventualmente, contribuir para modelos explicativos no futuro.

1.2 MARCO TEÓRICO

O presente estudo se encontra às voltas com duas problemáticas: uma de fundo, mais ampla (o padrão de conflitos sul-americano); e outra inserida nesta (o papel dos EUA, por meio da mediação de conflitos, nestas últimas décadas). O padrão de conflitos sul-americano é necessariamente uma questão sistêmica, pois um estudo adequado deste complexo problema requer múltiplos níveis de análise. Na literatura, há respostas que tomam de forma prioritária o Estado, suas capacidades e interações com seu entorno (CENTENO, 2002; HOLSTI, 1996; KACOWICZ, 1998; LÓPEZ-ALVES, 2001; MARES, 2001; THIES, 2005); há também aqueles que destacam o papel de instituições em moldar as interações entre os Estados sul-americanos (MALAMUD; SCHENONI, 2016; MARTÍN, 2006); e, por fim, outros trabalhos priorizam a distribuição de poder regional e/ou global (BUTT, 2013; DOMÍNGUEZ et al., 2004; LAKE, 2009a; LEMKE, 2002; REZENDE, 2013). O propósito da concepção sistêmica, então, envolve compreender como estes níveis se distinguem, operam e interagem entre si (WALTZ, 1979, p. 40).

1.2.1 O debate agente-estrutura e a análise sistêmica

As noções sistêmicas parecem demasiado abstratas em um primeiro momento. Iniciaremos, então, de um ponto de partida mais concreto do mundo social para então partirmos para alguns conceitos mais abstratos. Podemos iniciar pela identificação de algumas dessas noções na já famosa frase de Karl Marx (2011, p. 25): “os homens fazem a sua própria história; contudo, não o fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita”. Dissecando este trecho, conseguimos extrapolar algumas premissas: i) agentes possuem a capacidade de agir no contexto social em que estão inseridos; ii) introduzindo a temporalidade, os agentes interagem entre si de modo recorrente; iii) não obstante, há condicionantes estruturais que afetam os agentes, suas ações e seus padrões de interação.

Assim, da mesma forma que faz parte “de nossa vida cotidiana nos sentirmos tanto livres quanto acorrentados” (ARCHER, 1988, p. x, tradução nossa¹⁵), cabe à teoria social integrar noções tanto de agência quanto de estrutura nos seus modelos de explicação. O problema de muitos destes modelos nas ciências sociais é que, não raro, eles se situam em um dos extremos, seja de agentes completamente autônomos, seja de estruturas que ninguém criou e sobre as quais ninguém tem qualquer controle (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, I. 1764–1772). A questão de como dar conta da agência e da estrutura de forma adequada na teoria social é, em linhas gerais, o que informa o chamado debate agente-estrutura (DESSLER, 1989, p. 443).

A partir daí, surgem duas tensões importantes e inter-relacionadas (WENDT, 1987). Primeiro, referente à natureza de agente e de estrutura; e segundo, sobre como estes estão relacionados entre si. Por muitas vezes, essa questão se apresentou tal qual o dilema do ovo e da galinha: quem possui primazia ontológica?¹⁶ Isto é, são os agentes que engendram a estrutura ou é a estrutura que engendra os agentes? Alexander Wendt (1987) entende o neorealismo (WALTZ, 1979) e a teoria dos sistemas-mundo (WALLERSTEIN, 1996) como modelos que privilegiam a unidade (individualista) e a estrutura (holista), respectivamente, em relação ao problema agente-estrutura. A teoria dos sistemas-mundo, por exemplo, seria holista, pois nela o todo precederia suas partes;

¹⁵ No original: “*it is part and parcel of daily experience to feel both free and enchained*”.

¹⁶ A ontologia se refere ao estudo dos seres, das entidades, do que há. Primazia ontológica, portanto, é a existência primeira do agente ou da estrutura. Exemplo: se a primazia ontológica for da estrutura, os agentes derivam sua natureza desta – e vice-versa.

o neorealismo, por outro lado, seria individualista, pois sua concepção de estrutura seria reduzível às unidades do sistema.

Uma alternativa à primazia ontológica de um sobre o outro é conceber agente e estrutura como co-constituídos. Se assumirmos que agente e estrutura são constituídos mutuamente (ou seja, são ontologicamente codependentes) não haverá um processo de derivação de um a partir de outro, mas um de *estruturação*. Desse modo, partimos do pressuposto que

“as estruturas sociais são o resultado de consequências, intencionais ou não, da ação humana, assim como essas ações pressupõem ou são mediadas por um contexto estrutural irreduzível” (WENDT, 1987, p. 360, tradução nossa¹⁷).

Diagnósticos como esse requerem que a literatura de Relações Internacionais (RI) não apenas se debruce sobre a estrutura do sistema, mas o faça em conjunção com uma teoria do Estado – pois este também apresenta implicações *estruturais* e *estruturantes* (CASTELLANO DA SILVA, 2015, p. 70; CENTENO, 2002, p. 20; VEDOVATO; CASTELLANO DA SILVA, 2019).

Em síntese: assumiremos que *sistemas são compostos por unidades (entidades diversas), interações regulares, e sua estrutura* (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, I. 493; GILPIN, 1981, p. 26–27). Aqui, consideraremos cada um desses componentes um nível de análise distinto.

O nível de análise da unidade em um sistema de Estados partirá, por princípio, da perspectiva do Estado. Entenderemos o Estado como “um conjunto de instituições administrativas e coercitivas”, separando-o do “contexto político, social e nacional mais amplo no qual ele se encontra” (HALLIDAY, 1994, p. 79, tradução nossa¹⁸). Uma vez que a noção de Estado não se confunde com uma ‘totalidade nacional-territorial’, abre-se caminho para problematizar suas capacidades e a sua interação com a sociedade. Tal forma de encarar o Estado é especialmente necessária, sobretudo no contexto sociopolítico da América do Sul, região caracterizada por Estados de capacidade intermediárias (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 312; KACOWICZ, 1998, p. 107), gigantesca

¹⁷ No original: “Social structures are the result of the intended and unintended consequences of human action, just as those actions presuppose or are mediated by an irreducible structural context”.

¹⁸ No original: “It denotes not the social-territorial totality, but a specific set of coercive and administrative institutions, distinct from the broader political, social and national context in which it finds itself”.

desigualdade social e violência interna. A despeito deste trabalho não estar às voltas com a teoria do Estado, muitas explicações acerca do padrão de conflitos analisado exploram a fundo esse nível de análise (ver capítulo 2).

Estruturas, em geral, se referem a alocação de determinadas capacidades ou atributos a unidades localizadas em posições distintas (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 53). Talvez a concepção mais tradicional de estrutura em RI envolva a distribuição de *agregados de poder*, representando polos do sistema (MEARSHEIMER, 2001; WALTZ, 1979). É possível analisar também outras estruturas, mas a partir de uma noção de poder *desagregado*. Se incluirmos distribuição de poder econômico, abrimos caminho para discutir com mais frequência a distribuição de forças em um contexto de ciclos hegemônicos (ARRIGHI, 1996; COX; SINCLAIR, 1996; GILPIN, 1981). O mesmo pode ser dito da distribuição de capacidade estatal em um dado sistema (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, l. 1102), mas também elementos não-materiais como preferências, ideias e/ou interesses (MORAVCSIK, 1997, p. 523; WENDT, 1999, p. 139). Estas diferenças, alocativa e de posição em um sistema, condicionam os agentes de diversas formas, resultando em padrões sociais que tendem a se reproduzir de forma bastante duradoura ao longo do tempo.

Por fim, incluiremos um terceiro nível de análise sistêmica: o da interação. Aceitamos o argumento avançado por Barry Buzan, Charles Jones e Richard Little (l. 1291, 1993, tradução nossa¹⁹), segundo o qual “a qualidade absoluta da interação é fundamental para a existência de um sistema” – algo já presente na própria definição de sistema adotada nesta pesquisa. Ao fim e ao cabo, a capacidade interacional de um sistema condiciona de forma fundamental a lógica proveniente da estrutura que afetará o sistema (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, l. 1368).

Segundo esta perspectiva, podemos destacar dois fatores-chave na capacidade interacional de um sistema. Primeiro, a *tecnologia*. Não é difícil imaginarmos contextos históricos em que os meios utilizados por grupos humanos interagirem eram limitados, afetando dramaticamente a frequência, a velocidade e até a possibilidade da interação. Nesse sentido, mesmo que a ideia de uma estrutura anárquica profunda, por exemplo, seja incorporada na compreensão desses processos históricos, ela exerceria pouco

¹⁹ No original: “[...] *the absolute quality of interaction capacity is fundamental to the existence of a system*”.

impacto nos sistemas como um todo. Afinal, dada a dificuldade de interação entre os sistemas regionais, os impulsos da competição e da socialização, destacados por Waltz (1979, p. 74), seriam minados, fazendo sentido somente em um contexto geograficamente restrito, ao alcance de interações recorrentes (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, I. 1368–1391). O segundo fator seriam as *normas compartilhadas e organizações*. Estes elementos não se adequam nem ao nível da unidade, tampouco ao da estrutura. Não obstante, seus efeitos sistêmicos dificilmente serão negados. Afinal, normas compartilhadas e organizações internacionais não apenas “proporcionam mais oportunidades para a comunicação, como também mais obrigações e incentivos para fazê-lo”; isto é, elas “pré-estruturam a comunicação” política (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, I. 1244, tradução nossa²⁰).

A despeito de reconhecermos a existência e possível impacto de outras dimensões estruturais no padrão de conflito ao qual nos debruçamos (inclusive em níveis de análise distintos), para os propósitos desta pesquisa daremos destaque aos seguintes aspectos: i) em nível de estrutura, na assimetria de poder existente entre EUA e o resto da América do Sul (ou Latina); ii) em nível de interação, na dinâmica envolvendo as mediações de conflitos sul-americanos por parte dos EUA e as mudanças ocorridas no pano de fundo institucional.

1.2.2 Anarquia e hierarquia no sistema internacional

O conceito de ‘anarquia’ é absolutamente central para o entendimento das RI como disciplina, sobretudo no ambiente acadêmico norte-americano.²¹ Ela não apenas constitui uma noção importante dentro deste campo de estudos, mas é tida por muitos como um critério de demarcação da disciplina; afinal, a anarquia seria “a característica definidora da política internacional” (KRASNER, 1992, p. 48, tradução nossa²²).²³ Em linhas gerais, a

²⁰ No original: “*Institutions provide not only more opportunities to communicate, but also more obligations and more incentives to do so. They also prestructure communication in a variety of ways*”.

²¹ Talvez não seja coincidência que as Relações Internacionais, uma disciplina majoritariamente proveniente da ciência política (WÆVER, 1998), caracterizada por estudar sistemas políticos ‘hierárquicos’, afirme sua identidade precisamente a partir de seu conceito antípoda: a anarquia.

²² No original: “*For realism, the defining characteristic of international politics is anarchy, the absence of authority, not the nature of domestic regimes*”.

anarquia no sistema internacional significa a *inexistência de uma autoridade supraestatal estabelecida*. Ou seja, entre os Estados, ao menos formalmente, “ninguém tem o direito de ordenar; e a ninguém é requisitada a obediência” (WALTZ, 1979, p. 88, tradução nossa²⁴). Não havendo uma autoridade formal acima dos Estados, inexistem “telefones de emergência” ou recursos semelhantes típicos de um ambiente doméstico (MEARSHEIMER, 2001, p. 33).

A concepção de estrutura proposta por Waltz (1979, p. 88–99), que sedimentou a centralidade da anarquia na teoria de RI (DONNELLY, 2015), foi e continua sendo amplamente aceita.²⁵ Segundo o autor, sistemas hierárquicos resultam numa especialização das unidades. Então, se o princípio ordenador é hierárquico, o modo como as partes se interrelacionam é pautada pela sua função específica e pela distribuição de capacidades. Waltz (1979, p. 93, tradução nossa²⁶) argumenta que, em um sistema anárquico, não há diferenciação de funções, pois “a anarquia acarreta em relações de coordenação entre as unidades do sistema, e isso implica que estas sejam semelhantes”. Sendo a anarquia virtualmente imutável,²⁷ o único elemento estrutural a ser analisado em um sistema internacional é a distribuição de capacidades; ou, em outras palavras, o número de potências em um sistema (se é um sistema unipolar, bipolar ou multipolar).

Por enfatizar esse elemento de ‘coordenação’ entre as grandes potências, há uma lacuna inconveniente a respeito das relações com grande *assimetria de poder*. Contam-se

²³ Mesmo sendo frequentemente identificado como um pressuposto realista (ou, mais especificamente, neorealista), a ideia de um sistema internacional anárquico se mostra bastante resiliente a ponto de permanecer intocada em outras importantes perspectivas teóricas (KEOHANE, 1984; KEOHANE; NYE, 2012; WENDT, 1992, 1999). No entanto, curiosamente, antes dos anos 1980 o conceito de anarquia era raramente empregado como um elemento analítico central nas RI. Uma virada importante para esse cenário certamente envolve a publicação do *Theory of International Politics*, de Kenneth Waltz (1979). Nele, Waltz apresenta uma proposta de realismo no qual uma concepção de estrutura pautada primordialmente na noção de anarquia é o ponto basilar. Não por acaso, um levantamento recente estabelece o ano de 1979 como ponto de inflexão para a consolidação de um ‘discurso de anarquia’, indicado por um salto gigantesco e contínuo da utilização do termo nas publicações de periódicos especializados – em gritante contraste com pré-1979 (DONNELLY, 2015).

²⁴ No original: “*The parts of international-political systems stand in relations of coordination. Formally, each is the equal of all the other. None is entitled to command; none is required to obey*”.

²⁵ Sua proposta de estrutura internacional se divide em ‘camadas’, onde cada uma constitui um “nível de profundidade causal sucessivo” (RUGGIE, 1983, p. 266, tradução nossa). A primeira, mais distante, composta pelo princípio ordenador (hierárquico ou anárquico); a segunda, diferenciação das unidades (diferenciação ou similaridade de funções); e terceiro, a mais tangível de todas, a distribuição de capacidades no sistema (os polos).

²⁶ No original: “*Anarchy entails relations of coordination among a system's units, and that implies their sameness*”.

²⁷ Partindo da concepção de Waltz, jamais houve uma mudança da estrutura profunda do sistema internacional.

os polos de poder do sistema e como estes interagem entre si, impactando o sistema, mas fala-se pouco da relação de poder continuada que os Estados fortes exercem sobre os fracos.²⁸ Nestes contextos de grande disparidade de poder, geralmente há uma relação de autoridade que se estabelece na prática, não por meio de um aparato institucional-legal. Esta relação pode, inclusive, apresentar características hierárquicas (LAKE, 2009b, p. 38).

Assumir a existência de hierarquia em um sistema anárquico pode parecer um contrassenso, mas é perfeitamente lógico. Há, implicitamente, a compreensão de que, porque o sistema internacional é anárquico, todas as relações entre os Estados, as partes do sistema, também o são.²⁹ Este argumento pode ser encaixado na “falácia da divisão” (LAKE, 2009b, p. 37); ou seja, assumir que a parte possui a mesma característica do todo. Nesse sentido, é razoável assumir a coexistência tanto da anarquia quanto da hierarquia no sistema internacional, sendo anarquia uma faceta ‘profunda’ do sistema e a hierarquia algo que se estabelece entre as ‘partes’ do sistema, sobretudo a partir das relações de autoridade entre Estados com grande disparidade de poder.

Dito isso, precisaremos retificar algumas questões conceituais envolvendo anarquia e hierarquia na concepção de Waltz e na deste trabalho. Entenderemos ‘hierarquia’ e ‘governo’ como conceitos distintos (DONNELLY, 2015, p. 408). Quando Waltz (1979, p. 103–104) apresenta o conceito de anarquia, ele o faz em contraposição à hierarquia, assumindo hierarquia como sinônimo de governo formal. Portanto, seguindo essa lógica, anarquia seria a ausência de um governo formal (WALTZ, 1979, p. 102); a hierarquia, sua presença. Consideramos que a utilização dessas definições conceituais traz consigo uma perspectiva excessivamente restrita de hierarquia, que, por sua vez, nubla a apreensão das relações de assimetria de poder no sistema internacional.

Hierarquia não necessariamente significa governo. Hierarquia pode trazer consigo a ideia de ranking, de estratificação, de desigualdade, seja a “hierarquia dos valores

²⁸ Esse tema, aliás, é reconhecido há décadas como um dos pontos cegos da produção científica de RI nos EUA (HOFFMANN, 1977, p. 58), sintomas de um viés excessivamente autocentrado e raramente alicerçado em perspectiva histórica (BUZAN; LITTLE, 2010, p. 197; COX, 1981, p. 129).

²⁹ Não por acaso, quanto mais o ponto focal de análise parte das principais potências do sistema (sobre as quais atuam menos constrangimentos provenientes de outros Estados), mais central o tema da anarquia se torna. Em contraste, se assumirmos a perspectiva de Estados localizados nos andares de baixo da hierarquia de poder do sistema internacional, as noções de controle e autoridade se tornam mais importantes para a compreensão de suas dinâmicas do que a de anarquia.

humanos” (BULL, 2002, p. 29), a “hierarquia de prestígio” (GILPIN, 1981, p. 14) ou a ideia de um lugar na “hierarquia internacional” (ORGANSKI, 1968, p. 386). Nesse sentido, hierarquias formais, no sentido de governo, podem não estar presentes nos sistemas internacionais. No entanto, hierarquias informais, no sentido de estratificação ou superposição, de exercício de autoridade prática proveniente da desigualdade de poder, são elementos comuns nas relações internacionais (DONNELLY, 2015, p. 408; HOBSON, 2014; HOBSON; SHARMAN, 2005; LAKE, 2009a, 2009b).³⁰

Nesse sentido, quando formos explorar a relação dos EUA com a América do Sul, atribuiremos a essa assimetria de poder a possibilidade de apresentar atributos hierárquicos. Como foi dito acima, isso não significa controle absoluto, mas o exercício de alguma autoridade sobre estes países. Este fato se estende ao funcionamento das instituições interamericanas, localizados no nível de análise da interação, que estabelecem a mediação de um elemento estrutural: a assimetria de poder estadunidense em relação aos países sul-americanos.

1.2.3 Sistemas de Estados regionais

Vimos até agora os principais elementos que informam uma análise sistêmica, seguido de discussões acerca da anarquia e da hierarquia no sistema internacional. Como próximo passo, precisamos esclarecer como traremos essa discussão ao nível regional, tendo em vista a nossa problemática envolvendo o padrão de conflitos sul-americano e o papel dos EUA ao longo do período de contestação institucional.

Um sistema de Estados se constitui quando:

dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo (BULL, 2002, p. 15).

As principais características do conceito apresentado (contato entre si e impacto recíproco) tendem a destacar dois elementos: a projeção de poder, por um lado; e a geografia, por outro. A projeção de poder permite que grandes potências afetem Estados

³⁰ Cabe destacar que hierarquia, como ocorre inclusive no sentido de governos domésticos, nunca é uma autoridade total, mas um contínuo – a depender da quantidade de questões que A pode ordenar legitimamente a B e esperar sua aquiescência (LAKE, 2009b, p. 39).

de modo relevante, mesmo que estejam distantes entre si. Não obstante, há um imperativo geográfico de grande importância: a mera proximidade territorial tende a gerar maior interação (neste caso, securitária) entre Estados vizinhos (BUZAN; WÆEVER, 2003, p. 45). Este fator ganha relevância ainda maior quando temos em mente o fato de que a esmagadora maioria de Estados do sistema não são grandes potências. Logo, sua capacidade de projetar poder é menor e, por conseguinte, sua localização geográfica apresenta mais implicações para a sua dinâmica securitária (KELLY, 2007, p. 198).

Os estudos mais tradicionais sobre o sistema de Estados costumam abranger a totalidade dos Estados existentes no globo, com prioridade aos mais poderosos. O foco nas grandes potências se justifica, pois são elas as responsáveis pelos principais impactos sistêmicos (GILPIN, 1981; ORGANSKI, 1968; WALTZ, 1979). Não obstante, enquanto o mundo do “capitalismo globalizante, da dinâmica de segurança global, de um sistema político global” segue contendo forças estruturantes, há um nível de análise intermediário³¹ com suas dinâmicas próprias: o nível regional³² (HURRELL, 2007, p. 128, tradução nossa³³). O que faz uma região uma *região* (no sentido analítico) é, ao fim das contas, a existência dessas dinâmicas. Afinal, “regiões são, entre outras coisas, construções sociais criadas através da política” (KATZENSTEIN, 2000, p. 354, tradução nossa³⁴)

Por convenção, é possível considerar o sistema internacional global como fechado, pois trata-se de uma totalidade – não há Estados localizados fora deste sistema global (KELLY, 2007, p. 225).³⁵ Por sua vez, os sistemas regionais são “inerentemente abertos” (BUZAN; WÆEVER, 2003, p. 79; CASTELLANO DA SILVA, 2015, p. 66), isto é, são suscetíveis à penetração de forças extrarregionais. O papel de potências de fora do

³¹ Intermediário, pois este se localiza entre o nível da unidade (ou seja, do Estado) e do sistema internacional como um todo.

³² O recorte regional vem ganhando proeminência nas últimas décadas, sobretudo no pós-Guerra Fria (HURRELL, 1995). Com o fim da bipolaridade e o arrefecimento das intensas disputas por zonas de influência entre EUA e União Soviética, reduziram-se os impactos da política global sobre as dinâmicas securitárias regionais e sobre as escolhas de política externa (VÄYRYNEN, 2003, p. 28).

³³ No original: “*On the one side, we have the one world of globalizing capitalism, of global security dynamics, of a global political system that, for many, revolves around a single hegemonic power*”.

³⁴ No original: “*Regions are, among other things, social constructions created through politics*”

³⁵ Ainda assim, cabe a objeção de que outras entidades para além do Estado sempre poderão impactar estes sistemas: atores não-estatais, impactos provenientes da natureza ou até do próprio universo ainda desconhecido pelo ser humano (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, p. 18; CASTELLANO DA SILVA, 2015, p. 66).

sistema regional, capazes de projetar poder por longas distâncias, pode ser imenso, a ponto de, em determinados contextos, a própria autonomia do nível de análise regional ser questionada. Apesar disso, as regiões tendem a apresentar “estratégias geradoras de autonomia” (KELLY, 2007, p. 200). Ou seja, uma vez que a transferência de preferências das grandes potências para Estados menos poderosos não é automática, sempre ocorre alguma barganha para a extração de vantagens (senão por parte do Estado, pelo menos do regime vigente, de elites locais ou outros agrupamentos políticos).

Tomaremos, então, a América do Sul como um sistema regional. Isso significa que a região apresenta dinâmicas próprias e uma *ordem regional*; isto é, instituições, uma distribuição de poder, um pano de fundo normativo e assim por diante. Dentro dessas dinâmicas próprias, nos interessa em particular o padrão de conflitos sul-americano que predominou ao longo de boa parte do século XX (a paz violenta). Como todo sistema regional, o sistema sul-americano é aberto, suscetível a ser afetado por projeções de poder vindas de fora do sistema regional. No caso da América do Sul, a questão hemisférica é incontornável, tendo em vista que os EUA continuam sendo a principal potência do sistema internacional e, historicamente, tem o Hemisfério Ocidental como uma zona de influência.

Introduzindo estes termos à nossa pesquisa, pretendemos investigar a penetração extrarregional dos EUA no sistema regional da América do Sul e seu papel na dinâmica de conflitos recentes. Nosso recorte temporal pretende abarcar o período em que o sistema regional sul-americano criou seus espaços autóctones para a solução de conflitos regionais, demonstrando aspirações de maior autonomia vis-à-vis os EUA. No entanto, para compreendermos este recorte, será necessário situar o padrão de conflitos sul-americano teoricamente (ver capítulo 2) e contextualizar a política internacional interamericana historicamente (ver capítulo 3).

1.3 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa está inserida em um contexto mais amplo de estudos que visam compreender, direta ou indiretamente, o padrão de conflitos sul-americano e as perspectivas de autonomia regional. Nesse sentido, trata-se de um objeto de análise dos

estudos de segurança regional (BUZAN; WÆVER, 2003; KELLY, 2007; LEMKE, 2002), de perspectivas sociológicas acerca da formação dos Estados latino-americanos (CENTENO, 2002; LÓPEZ-ALVES, 2001; THIES, 2005) e na compreensão dos impactos da assimetria de poder no sistema internacional (BUTT, 2013; LAKE, 2007, 2009a). É, por conseguinte, um empreendimento que abarca vários níveis de análise e permeia perspectivas teóricas distintas. O presente trabalho busca contribuir humildemente para este debate, ajudando a esclarecer uma faceta (as mediações de conflito) dos impactos da grande potência hemisférica (os EUA) na dinâmica securitária da América do Sul – especialmente em um período no qual sua influência foi amplamente contestada na região, inclusive na criação de organismos regionais que deliberadamente a excluam.

Ademais, aprofundar nossos conhecimentos sobre as relações de poder hemisféricas no continente americano é uma empresa incontornável na posição em que o Brasil se encontra. O pensamento estratégico de médio e longo prazo do país precisa levar em conta o imperativo geográfico de se situar numa zona de influência da então principal potência do sistema internacional, sendo o próprio Brasil, hoje, a principal economia da América do Sul. Tal fato ganha ainda mais importância quando o debate mais candente das RI contemporâneas é sobre a potencial transição sistêmica entre China e EUA e as implicações dessa nova situação, tanto para o Brasil quanto para a América do Sul.

Por fim, investigar o padrão de conflitos de uma certa realidade social está implicado em uma questão central: compreender por que a violência se manifesta de certas formas e não de outras. Enquanto estudos sobre a formação estatal no continente europeu apontam que processos disruptivos (como guerras) aumentaram a capacidade extrativa do Estado, inclusive sob o grande capital, na América Latina as guerras, além de serem menos comuns, foram financiadas por dívida externa e não alteraram a imensa estratificação social desses locais. O que faz, por exemplo, com que a região com o maior número de homicídios por 100 mil habitantes seja por vezes compreendida como uma zona de paz interestatal por tanto tempo? Quais são as forças que estão em jogo? Por que historicamente as prioridades das Forças Armadas sul-americanas estão voltadas *para dentro* e não *para fora*? Esse tipo de horizonte de pesquisa nos auxilia na compreensão dos desafios que estão postos para o desenvolvimento brasileiro a partir de seu contexto, da sua posição geográfica e de sua história.

1.4 APRESENTAÇÃO DOS CAPÍTULOS

Encerrando a introdução deste trabalho, cabe explicar a organização dos capítulos subsequentes. No capítulo dois, proporemos uma revisão bibliográfica que busca as principais explicações para o padrão de conflitos sul-americano. Separamos as hipóteses da seguinte forma: i) hipóteses centradas nos processos de formação de Estado na América do Sul; ii) nos aspectos regionais, como instituições, normas e o equilíbrio de poder regional; iii) e nas implicações da assimetria de poder, tratando da relação EUA-América do Sul. No capítulo três, elaboramos um panorama histórico dos desenvolvimentos da política internacional no continente americano desde o século XIX até o final da Guerra Fria. Nosso principal eixo de análise se debruça sobre o desenvolvimento dos principais mecanismos institucionais para a mediação de conflitos, com destaque para a criação e a atuação da OEA. No capítulo quatro, empreenderemos uma análise das relações EUA-América do Sul desde o início das primeiras articulações latino-americanas, em meados da década de 1980, percorrendo a década de 1990 e culminando na época do desenvolvimento do chamado regionalismo pós-hegemônico. Aqui, nortearmos nossa investigação para o papel dos EUA ao longo dos processos de mediação de conflito no período de vigência da UNASUL. No capítulo 5, sintetizaremos nossas considerações finais sobre a investigação, as limitações deste trabalho e potenciais passos para a construção de uma agenda de pesquisa.

Figura 1 - Localizando o objeto de pesquisa: mapa político contemporâneo do continente americano



Created with mapchart.net

Fonte: Elaborado pelo autor utilizando *mapchart.net*.

2. O PADRÃO DE CONFLITOS SUL-AMERICANO: REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Os temas da guerra e da paz permearam as RI desde que esta se consolidou como disciplina, seja na esperança de transcender a violência entre Estados (ANGELL, 2002) ou no diagnóstico da “tensão inevitável existente entre o mandamento moral e as exigências de uma ação política de êxito” (MORGENTHAU, 2003, p. 20). De lá para cá, a questão do conflito internacional violento ganhou diversos questionamentos e caminhos de pesquisa adicionais: o estudo de guerras hegemônicas (GILPIN, 1981) e/ou disputa capitalista como causa destas guerras (LENIN, 2012); da transição de poder, em uma perspectiva global (ORGANSKI, 1968) ou regional (LEMKE, 2002); da estrutura anárquica profunda como principal fator explicativo para a recorrência das guerras (WALTZ, 2001); o papel da guerra e da competição geopolítica na formação dos Estados europeus (TILLY, 1996); a relação entre guerra e gênero (GOLDSTEIN, 2003); e assim por diante.

De forma geral, a guerra é um conflito de caráter político; afinal, “a guerra não é meramente um ato derivado de uma política [*an act of policy*], mas um verdadeiro *instrumento político*” (CLAUSEWITZ, 2007, p. 28, tradução nossa³⁶, grifo nosso). Por sua vez, os conflitos políticos são uma

forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 225).

Naturalmente, estes conflitos políticos podem tomar níveis distintos em um espectro de violência. Vão de guerras totais a barganhas militarizadas; de revoluções sangrentas a demonstrações pacíficas; podem, inclusive, ser canalizados por vias institucionais, “civilizando seus meios” (MORGENTHAU, 2003, p. 426–428) ao mesmo tempo em que “congelam configurações de privilégio [...], limitam algumas oportunidades e enviesam direcionamentos” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 52).

³⁶ No original: “*war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means*”.

Partiremos do pressuposto de que *a existência do conflito é algo incontornável no mundo social, em qualquer nível de análise, não o identificando com uma aberração ou anomalia*. Essa premissa atravessa a história do pensamento, apresentando-se em diversas formas, algo presente desde Heráclito (PESSANHA, 1996 [D 53]), passando por Rousseau (1754, p. 95–96) e Marx (2001, p. 23–24), chegando até Morgenthau (2003, p. 62–63). Não se trata de presumirmos grandes teses sobre a natureza humana, mas reconhecermos as sociedades como estruturas contraditórias e conflitos como potenciais “subprodutos da busca de qualquer objetivo” (WALTZ, 2001, p. 171, tradução nossa³⁷) no processo de socialização.

Uma vez que os conflitos são fruto de estruturas sociais contraditórias e, portanto, são incontornáveis, o ponto não é mais se há ou não conflitos; o ponto é, sim, compreender *como eles se estruturam e se manifestam* em diferentes contextos. Neste capítulo, faremos uma revisão bibliográfica da literatura que aborda a dinâmica de conflitos na América do Sul. Também trataremos de abordar as perspectivas teóricas da qual partiremos para a análise do padrão de conflitos sul-americano sob questão. Para tanto, apresentaremos os principais estudos envolvendo a dinâmica de conflitos sul-americano; por fim, repercutiremos a hipótese do gerenciamento hegemônico, introduzindo o papel da assimetria de poder e da mediação de conflitos para a análise do objeto aqui estudado.

Neste capítulo, faremos uma revisão bibliográfica dos principais debates acerca do padrão de conflitos na América do Sul. Cabe destacar que encontraremos enfoques distintos em termos de desenho de pesquisa, bem como perspectivas teóricas variadas. O que os une é a formulação de uma explicação para a baixa incidência de guerras interestatais na região (ou, a partir de outra tipologia, explicações para a ‘paz violenta’). Assim, organizaremos estes estudos a partir do nível de análise em que as hipóteses estão inseridas.³⁸

³⁷ No original: “*If conflict is the by-product of competition and attempts at cooperation in society, then it is unnecessary to assume self-preservation as man’s sole motivation; for conflict results from seeking of any goal – even if in the seeking one attempts to act according to Kant’s categorical imperative*”.

³⁸ Estas correntes não necessariamente se referem a uma tradição teórica explícita, apenas semelhanças de abordagem teórica ou de objeto de pesquisa.

O primeiro grupo em que nos aprofundaremos localiza a resposta ao padrão de conflitos sul-americano no *nível de análise do Estado e das relações Estado-sociedade*. Para estes estudos, a perspectiva histórica de formação do Estado carrega o principal fator explicativo para a violência geopolítica não ser muito recorrente na América do Sul. Mais precisamente, eles tendem a dialogar com a sociologia histórica, empreendendo um estudo comparado com o processo de formação dos Estados europeus. Se o primeiro grupo foca nos processos de formação do Estado, as hipóteses reunidas no segundo grupo tratam de fatores regionais. Dentre estes, variáveis como: *instituições, normas e equilíbrio de poder regional*. Por fim, analisaremos os trabalhos que avaliam o padrão de conflitos sul-americano como resultado da assimetria de poder hemisférica. Os Estados Unidos exerceriam autoridade suficiente sobre a região, a ponto de tirar muito da autonomia da ação política dos Estados em âmbitos variados, incluindo a segurança.

2.1 GUERRA E ESTADO NA AMÉRICA DO SUL

Um dos principais trabalhos sobre guerra e formação do Estado nas RI é *The state, war, and the state of war*, de Kalevi Holsti (1996). Nele, o autor estabelece um panorama histórico dos tipos de guerra ao longo do tempo e o papel central do Estado nos conflitos internacionais contemporâneos. Para avançar seu argumento, Holsti identifica três tipos de guerras históricas: a institucionalizada, a guerra total e a guerra de terceiro tipo. A guerra institucionalizada é a guerra clausewitziana por excelência (HOLSTI, 1996, p. 19); ou seja, guerras com uma sequência regular, com início e fim bem estabelecidos. Muitas das guerras dos séculos XVII, XVIII, XIX e início do XX eclodiam a partir de um estopim, o qual levava a uma declaração formal de guerra, um encontro das tropas, as batalhas e, por fim, um resultado decisivo para uma das partes ou um impasse em um período raramente maior do que dois anos. O segundo tipo, as guerras totais, introduzem avanços tecnológicos e uma maior duração e mortandade dos conflitos. Em vez de mercenários e tropas leais ao rei, a 'nação em armas' se consolida, borrando a distinção entre soldado e civil.

Assim, o front doméstico (*home front*) passa a ser também um teatro de guerra (HOLSTI, 1996).

Por fim, a guerra de terceiro tipo apresenta características muito distintas. Como o próprio Holsti (1996, p. 20, tradução nossa³⁹) descreve,

uma guerra típica desde 1945 tem um perfil bem diferente. Nenhuma crise específica a precipita, e elas tipicamente não iniciam em uma data particular. Não há declarações de guerra, não há estações para as campanhas, e poucas terminam com tratados de paz. Batalhas decisivas são poucas. Atrito, terror, psicologia e ações contra civis constituem uma parte significativa do 'combate'. Em vez de forças altamente organizadas baseadas em um comando de hierarquia estrita, guerras são travadas por grupos frouxamente conectados de regulares, irregulares, células, e não raro por caudilhos ou chefes militares sob pouca ou nenhuma autoridade central.

Os conflitos internacionais pós-1945, por serem majoritariamente irregulares, assimétricos e capilarizados, se tornaram um problema maior para o âmbito interno dos Estados do que para as relações interestatais. Por esse motivo, Estados novos ou frágeis, sobretudo os com baixa legitimidade política, passam a ser os principais pontos de tensão e violência internacional. Em suma: a ideia é de que, com essa transição para o terceiro tipo, “nós podemos entender melhor as guerras contemporâneas se explorarmos o nascimento dos Estados e como eles passaram a ser governados” (HOLSTI, 1996, p. xi, tradução nossa⁴⁰).

A partir desse argumento principal, Holsti busca compreender a razão pela qual a América do Sul passou de uma zona conflituosa ao longo do século XIX para uma que, a partir do século XX, se mostrou um ambiente de relativa paz.⁴¹ Para o autor, uma mudança importante existe em termos de capacidade dos Estados nestes dois momentos. Mesmo que a política doméstica sul-americana ao longo do século XX seja caracterizada por instabilidade e violência, a questão dos limites territoriais estava, em sua grande parte, pacificada. Os conflitos internos existiam,

³⁹ No original: “A typical war since 1945 has a very different profile. No single crisis precipitates them, and they typically do not start at a particular date. There are no declarations of war, there are no seasons for campaigning, and few end with peace treaties. Decisive battles are few. Attrition, terror, psychology, and actions against civilians highlight ‘combat.’ Rather than highly organized armed forces based on a strict command hierarchy, wars are fought by loosely knit groups of regulars, irregulars, cells, and not infrequently by locally-based warlords under little or no central authority”.

⁴⁰ No original: “We can understand contemporary wars best if we explore the birth of states and how they have come to be governed”.

⁴¹ Analisando exclusivamente guerras entre países sul-americanos, Holsti (1996, p. 154–155) destaca apenas duas guerras importantes a partir de 1903: a Guerra do Chaco (1932-1935) e a guerra entre Equador e Peru em 1941.

mas eles não eram de secessão. Este nível de integridade territorial não havia sido alcançado no contexto político do século XIX. Sem uma cristalização legítima das fronteiras, a possibilidade de anexação territorial por parte dos vizinhos era sempre conjecturada – o que, por sua vez, gerava um ambiente clássico de dilema de segurança: “corridas armamentistas, balanças de poder regional e guerra eram os resultados” (HOLSTI, 1996, p. 172, tradução nossa⁴²). Portanto, para Holsti (1996), foi o incremento de capacidade destes Estados, marcadamente em termos de legitimidade de fronteiras, que levou a um período de maior estabilidade na América do Sul, sobretudo após 1945.

Ainda nessa obra, Holsti trata diretamente da hipótese que orienta esta pesquisa: a participação dos EUA em mediações. Segundo ele, os arquivos da ONU, da OEA e do Departamento de Estado estão “repletos de resoluções ignoradas e *démarches*⁴³ diplomáticos instando os envolvidos nos conflitos a fazerem uso da resolução pacífica de conflitos ou cessarem fogo” (HOLSTI, 1996, p. 164, tradução nossa⁴⁴). Na sequência, ele complementa com o exemplo de que os EUA, no caso da Guerra do Chaco, não se mostraram capazes de intervir para que o conflito cessasse. Segundo Holsti (1996, p. 164 tradução nossa⁴⁵, grifo nosso),

quaisquer que tenham sido as pressões externas durante as crises e os conflitos, os governos sul-americanos têm demonstrado uma predisposição singular na busca de soluções pacíficas. *O número de disputas territoriais e crises que não escalaram para uma guerra permanecem únicas comparadas a outras áreas do mundo.*

O trecho grifado destaca precisamente o padrão de conflitos que destacamos ao longo deste trabalho. Não obstante, Holsti não atribui esse número atípico de crises e conflitos não escalados para uma guerra ao exercício de autoridade ou mediação dos EUA, mas à predisposição dos países da América do Sul em buscarem soluções pacíficas.

⁴² No original: “All faced the classical security dilemma: the means to protect oneself were seen by others as a threat to their own territorial integrity. Arms-racing, regional balances of power, and war were the results”.

⁴³ Isto é, correspondências diplomáticas.

⁴⁴ No original: “The archives of the OAS, the United Nations, and the American State Department are littered with unheeded resolutions and diplomatic demarches urging conflict partners to use peaceful conflict resolution procedures or to cease fire”.

⁴⁵ No original: “Whatever the external pressures during crises and conflicts, the South American governments have displayed a unique predisposition to search for peaceful solutions. The number of territorial disputes and crises that have not escalated to war remains unique compared to other areas of the world”.

Neste ponto, discordamos da avaliação de Holsti. De fato, os EUA não impediram a eclosão da Guerra do Chaco. Mas isso parece se dever mais a uma falta de intenção dos norte-americanos do que necessariamente um insucesso em uma empreitada decidida. Pouco depois da eclosão da crise entre Paraguai e Bolívia, o então Secretário de Estado, Frank B. Kellogg, manifesta uma ausência de disposição do Departamento de Estado em lidar com a querela envolvendo o Chaco. Embora ele afirme que os EUA

estão, claro, sempre dispostos a conceder seus bons ofícios na causa da harmonia internacional, ele [os EUA] não pretende no momento presente [...] ser colocado em uma posição de se comprometer a resolver a disputa de limites entre Bolívia e Paraguai, seja por meio de mediação ou outro procedimento (BUTT, 2013, p. 595, tradução nossa [Department of State, 1928a]).

Mais importante que a inação em si, esta atitude de flagrante indisposição estadunidense em agir como mediador ou garantidor precisa ser tomada como uma exceção, não a regra, da atuação dos EUA na América do Sul, principalmente após 1945.

Outro importante estudo centrado no Estado como fator explicativo do padrão de conflitos sul-americano é realizado por Arie Kacowicz (1998). Nesta pesquisa, Kacowicz se debruça sobre regiões do Terceiro Mundo consideradas estáveis em termos de guerras interestatais: a América do Sul e a África Ocidental. Seu argumento principal aponta a satisfação dos Estados de uma dada região com o *status quo* como uma condição suficiente para uma paz negativa (KACOWICZ, 1998, p. 31), isto é, para a mera ausência de guerras. Holsti (1996) já havia destacado a importância do processo histórico de legitimação das fronteiras na diminuição das guerras na América do Sul. Nesse sentido, o que Kacowicz (1998) busca fazer ao longo de seu estudo é aprofundar-se acerca das fontes dessa satisfação territorial.

Há, segundo o autor, fontes domésticas e internacionais⁴⁶ para essa satisfação (ou insatisfação) territorial. As variáveis domésticas que ele destaca são:

⁴⁶ As fontes internacionais de satisfação com o *status quo* envolvem poder relativo e status em um contexto regional. A combinação de ser uma potência na região e possuir baixo status é, segundo Kacowicz, uma fonte para a insatisfação com o *status quo* – uma concepção relacionada aos ‘desafiantes’ da teoria de transição de poder de Organski (1968). As outras combinações possíveis tendem à satisfação (KACOWICZ, 1998, p. 55–58).

i) a capacidade do Estado (fortes ou fracos em relação a sociedade) e ii) o seu regime (democrático ou não). Segundo ele, Estados fracos, independentemente de seu regime político, tendem à satisfação com o *status quo*, pois mesmo que tenham ambições revisionistas, não teriam capacidade de levar a cabo essa política – este seria o caso de “satisfação ‘passiva’” (KACOWICZ, 1998, p. 54, tradução nossa⁴⁷). Estados fortes, por sua vez, possuem os meios para empreender ações externas que demandem maior mobilização. Nesse caso, os regimes políticos importam mais. Para Kacowicz (1998, p. 51–52), há constrangimentos institucionais em democracias que as inclinam em direção ao *status quo* – como se discute nas teorias da paz democrática (LAYNE, 1994; OWEN, 1994). Entretanto, Estados fortes e não-democráticos reúnem o maior potencial para o revisionismo (KACOWICZ, 1998, p. 54–55).

Kacowicz localiza os Estados sul-americanos no meio do caminho entre fortes e fracos. Isto é, em média, o Estado na América do Sul “é forte o suficiente para não colapsar [...]” e, também, “[...] fraco o suficiente para ter dificuldades em mobilizar sua sociedade para a guerra e para a conquista” (KACOWICZ, 1998, p. 107, tradução nossa⁴⁸). Ademais, ele conclui que, pensando a partir do caso do Brasil, “parece haver uma clara correlação entre estabilidade doméstica e internacional, bem como entre a força de um Estado e seu grau de poder e status internacional” (KACOWICZ, 1998, p. 115, tradução nossa⁴⁹). O autor acrescenta uma miríade de outros fatores relevantes para essa satisfação, dessa vez envolvendo o contexto regional. Dentre eles,

um pano de fundo cultural comum e um consenso normativo acerca das resoluções pacíficas de disputas; a presença pacificadora do Brasil na região, como grande defensor do *status quo* desde o começo do século XX (KACOWICZ, 1998, p. 116, tradução nossa⁵⁰).

⁴⁷ No original: “*passive satisfaction*”.

⁴⁸ No original: “*In sum, the state in South America seems to occupy a middle way in the weak/strong state continuum: it has been strong enough not to fall apart as in other postcolonial situations (like those in Africa). At the same time, it has been weak enough to find it hard to mobilize its society for war and conquest*”.

⁴⁹ No original: “*[...] as the case of Brazil clearly implies, there seems to be a clear correlation between domestic and international stability, and between the strength of the state and its degree of international power and status*”.

⁵⁰ No original: “*a common cultural framework and a normative consensus of peaceful resolution of disputes; the pacifying presence of Brazil in the region, as the champion of the status quo since the beginning of the century*”.

A despeito desses fatores internacionais, Kacowicz (1998, p. 116–117, tradução nossa⁵¹) considera o argumento da “proeminente presença dos EUA na região [...] menos convincente em iluminar a realidade da paz negativa”. De acordo com ele, a correlação entre a hegemonia estadunidense e o que ele chama de paz negativa não é perfeita. Como exemplo, Kacowicz cita os períodos de 1883 a 1930 e após meados da década de 1960. Neste primeiro intervalo, os EUA tinham a competição de influência na região com o Reino Unido, e até a França e a Alemanha – e, mesmo assim, nenhuma guerra ocorreu. O segundo período, a partir da metade dos anos 1960, é tido pelo autor como o início do declínio da hegemonia americana. Mesmo assim, a paz negativa se manteve ao longo dos anos 1970.⁵²

Concordamos com a observação de Kacowicz a respeito da imperfeição dessa correlação. Consideramos que inexiste uma relação automática entre, de um lado, assimetria de poder EUA-América do Sul, e de outro, ausência de guerras na América do Sul. No entanto, precisamente por esse motivo, cabe investigar como se deu o exercício da autoridade estadunidense por meio da mediação de conflitos, reticente em alguns momentos, efetiva em outros. Da década de 1970 em diante, há uma paulatina regionalização da América do Sul e, para alguns analistas, dentre eles o próprio Kacowicz, há um relativo declínio norte-americano. Isso enfatizaria a autonomia da região frente ao poderoso vizinho do Norte. Ao mesmo tempo, indicadores como os de David Lake (2009b, p. 49) até apontam oscilações para baixo na influência econômica dos EUA sobre a América do Sul no início da década de 1970 e meados de 1980, mas indicam que o grau de hierarquia em termos de segurança se manteve virtualmente inalterado desde 1950.⁵³ Nesse sentido, a nossa pesquisa busca elucidar como se deu, e qual foi o impacto, das mediações de conflitos envolvendo os EUA neste recorte temporal.

Outro importante autor preocupado com a guerra e o Estado na América do Sul é Miguel Angel Centeno (2002). Dos trabalhos que analisamos, é o que dialoga mais de forma mais explícita com a sociologia histórica – mais especificamente, com

⁵¹ No original: “*Interestingly, realist arguments such as the paramount U.S. presence in the region [...] have been less convincing in illuminating the reality of negative peace*”.

⁵² O argumento de Kacowicz (1998) é de que, a partir dos anos 1980, a paz da região desenvolve características mais estáveis e mais positivas: as redemocratizações, as criações de instituições regionais, etc.

⁵³ Os dados de David Lake (2009b) vão só até o início dos anos 2000.

os trabalhos de Charles Tilly⁵⁴ (1996). Se no processo histórico europeu a guerra e a preparação para a guerra foram decisivos para a formação e o desenvolvimento do Estado (TILLY, 1996), cabe descobrir se o mesmo processo também ocorreu na América do Sul. Em outras palavras, seu objetivo é investigar se a relativa falta de desenvolvimento do Estado e a baixa frequência das guerras na América do Sul⁵⁵ estão inter-relacionadas.

O estudo conclui que, diferentemente do que se deu na Europa, a violência interestatal não gerou organização institucional. Pelo contrário, via de regra, elas impactaram negativamente a capacidade dos Estados, gerando “dívidas, colapso econômico e caos político” (CENTENO, 2002, p. 266, tradução nossa). A centralização política, quando ocorreu, era geralmente por meio de um governo autoritário, não da participação popular. Esses fatos, naturalmente, apontam para um provável caráter *sui generis* dos processos analisado na Europa central e do norte, em razão de pré-condições que tornaram a violência geopolítica o motor propulsor de uma organização central.⁵⁶ Estas pré-condições, obviamente, não estão presentes em todas as regiões e contextos históricos.

O fato das guerras não se traduzirem em maior capacidade extrativa dos Estados é um elemento a ser destacado no processo sul-americano (e latino-americano, ou ainda, terceiro-mundista⁵⁷). A guerra, como evento disruptivo, exige uma quantidade extraordinária de capital para ser financiada. No entanto, em vez de

⁵⁴ Tilly buscou compreender a formação dos Estados europeus ao longo de um período de 1000 anos. Sua pesquisa foi fundamental para compreender a relação entre a guerra, a preparação para a guerra e a formação dos Estados. Segundo seu estudo, a intensa competição geopolítica na Europa e o aumento da escala da guerra deu uma vantagem decisiva a entidades políticas capazes de manter exércitos permanentes. Estes Estados (que combinavam grande número de populações rurais e urbanas com economias baseadas no comércio) “determinaram os termos da guerra, e sua forma de Estado passou a predominar na Europa” (TILLY, 1996, p. 62).

⁵⁵ O estudo de Centeno (2002) abarca, além dos países da América do Sul, o caso do México.

⁵⁶ Centeno (2002, p. 166) propõe um conjunto de pré-condições para que a violência geopolítica crie Estados mais fortes. Primeiro, os gastos da guerra precisam ser compensados por aumento da extração de impostos domésticos; segundo, é preciso que exista algum núcleo administrativo básico, anterior, para que o Estado possa se utilizar como base; e terceiro, é preciso que ameaças domésticas à soberania estejam resolvidas.

⁵⁷ Possivelmente, o elemento mais universalizável do trabalho de Tilly (1996) não é necessariamente o resultado do processo europeu, mas as forças destacadas por ele (interação entre coerção, capital e potencialmente outros fatores). A depender do contexto, estas forças vão gerar resultados distintos. Chama a atenção, todavia, que a experiência latino-americana é mais semelhante com o resto do mundo do que a experiência europeia, em razão das problemáticas compartilhadas de uma realidade pós-colonial.

empurrar o Estado a desenvolver um aparato fiscal mais elaborado e conseguir taxar mais o topo da pirâmide social, os Estados sul-americanos criaram para si um montante exuberante de dívida internacional com as principais potências do sistema internacional.⁵⁸ Tal fato pode se dever a muitos fatores. Dentre eles, a vocação colonial das elites sul-americanas, orientadas para fora; ou, também, pode ser visto como uma saída conveniente para atender a interesses de classe.

No final das contas, o argumento avançado por Centeno (2002, p. 35, tradução nossa⁵⁹) é de que

os latino-americanos têm frequentemente tentado matar uns aos outros, mas eles, no geral, não tentaram organizar suas sociedades com esse objetivo em mente. A região experienciou o que podemos chamar de uma forma de paz violenta. Ela foi, em grande parte, poupada da carnificina organizada na qual a guerra moderna se tornou nos últimos 200 anos, mas ela também esteve sujeita a um violento caos.

Em suma, a explicação para o padrão de conflitos sul-americano na visão de Centeno (2002, p. 99) abarca dois elementos fundamentais: um cultural, a ausência de um ódio socialmente construído apontado para fora (o inimigo da ‘nação’ na região é interno, não externo); e um material, a capacidade limitada dos Estados.

No que concerne ao papel de potências externas na dinâmica securitária da América do Sul, o autor assume uma posição intermediária. Ele traz alguns exemplos da participação de Reino Unido e EUA nos conflitos da Guerra do Pacífico (1879 – 1883), Guerra do Chaco (1932-1935) e guerra entre Equador e Peru (1941). Nestas guerras, pelas informações coletadas em correspondências diplomáticas, há uma relutância dos dois países em participarem ativamente das mediações – mesmo quando esta participação foi requerida pelos envolvidos nos conflitos (CENTENO, 2002, p. 72). Ao mesmo tempo, de acordo com Centeno (2002, p. 72, tradução nossa⁶⁰), “nós não deveríamos negligenciar o efeito potencialmente

⁵⁸ Por isso, *sangue e dívida* é o título do trabalho de Centeno (2002).

⁵⁹ No original: “*Latin Americans have frequently tried to kill one another, but they have generally not attempted to organize their societies with such a goal in mind. The region has experienced what we may call a violent form of peace. It has largely been spared the organized mass slaughter into which modern warfare has developed over the past two hundred years, but it has also been subjected to ferocious chaos*”

⁶⁰ No original: “*Nor should we neglect the potentially decisive effect of these two countries serving as the guarantors of a geopolitical status quo. But it does not appear that we can attribute responsibility for the absence of conflict solely to these two countries*”.

decisivo [do Reino Unido e dos EUA] servindo como fiadores de um *status quo* geopolítico”. Esta visão é consistente com a nossa perspectiva teórica, segundo a qual a autoridade proveniente destas assimetrias de poder não é automática, mas relacional – ou seja, precisa ser exercida. Os exemplos acima são interessantes para ilustrar a naturalidade com que se busca a potência hegemônica para a resolução de um conflito particular. Mesmo que em determinado momento histórico não exista vontade de portar os custos desta mediação, e a tendência seja ‘passar o bastão’ para um terceiro, há na relação EUA-América do Sul um *espaço para o qual se costuma recorrer*.

As obras que tratamos aqui de forma alguma esgotam as hipóteses envolvendo o Estado e a Guerra na América do Sul. Ainda assim, são uma amostra de trabalhos relevantes que se referem ao padrão de conflitos da América do Sul (a ‘paz violenta’), e elaboram uma tentativa de explicação para esse fenômeno a partir da formação e desenvolvimento do Estado sul-americano. O Quadro 1 apresenta uma síntese desses argumentos. Na sequência, avaliaremos algumas outras hipóteses para além do aparato estatal.

Quadro 1 - Compilação da discussão acerca da guerra e do Estado na América do Sul

Guerra e Estado na América do Sul

Autores	Capacidade dos Estados	Papel dos EUA	Explicação para o padrão de conflitos da América do Sul
Holsti (1996)	Estados fortes geram zonas estáveis	Mediações nem sempre são eficazes	Estados mais fortes (fronteiras legítimas)

Kacowicz (1998)	Estados fracos tendem à inação; fortes e democráticos costumam ser satisfeitos; fortes e autoritários são potenciais revisionistas	A correlação entre hegemonia estadunidense e a não escalada de guerras não é satisfatória.	Satisfação (passiva ou ativa) com o <i>status quo</i> é uma explicação suficiente para a paz negativa. O período pós-redemocratizações traz consigo elementos complementares a essa paz
Centeno (2002)	Capacidade limitada dos Estados leva à inação internacional	Não é negligenciável, mas não se pode atribuir a ausência de conflitos exclusivamente a este fator	Capacidade limitada dos Estados + Concepção cultural de inimigo é interna, não externa

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.2 INSTITUIÇÕES, NORMAS E O EQUILÍBRIO DE PODER REGIONAL

Como já mencionamos anteriormente, o padrão de conflitos sul-americano, a ‘paz violenta’, demanda uma compreensão sistêmica – a saber, uma compreensão que englobe múltiplos níveis de análise. Tendo analisado algumas importantes perspectivas centradas na formação e nas capacidades do Estado, isto é, no nível da unidade, dessa vez revisaremos outras hipóteses que privilegiam o escopo regional. Iniciaremos por uma obra que introduz um elemento teórico bastante inovador: a hipótese da *paz militarista*, de Félix Martín (2006).

A inovação do trabalho de Martín se dá pelo enfoque analítico diferenciado: não em um Estado ou numa instituição intergovernamental, tampouco no equilíbrio de poder regional, ou outras hipóteses mais consolidadas na literatura, mas nas Forças Armadas sul-americanas como variável independente.⁶¹ A escolha dos

⁶¹ Esta escolha rompe com uma forte tendência, observada por José Murilo de Carvalho (2019, p. 217), de cientistas sociais não atribuírem aos militares “papel de ator político com algum grau de

militares se justifica, pois estes são capazes, segundo Martín (2006, p. 181), de serem ao mesmo tempo uma instituição de caráter *nacional* e *supranacional*. A autonomia política da corporação militar frente à sociedade civil, seja no contexto sul-americano (CARVALHO, 2019, p. 23–25; HOLSTI, 1996, p. 178; MARTÍN, 2006, p. 158–159), seja na realidade do dito Terceiro Mundo (TILLY, 1996, p. 283), são amplamente reconhecidas. Em especial, o controle “quase absoluto do processo de tomada de decisão envolvendo guerras” é destacado por Martín (2006, p. 5, tradução nossa⁶²) como um elemento central para justificar seu enfoque analítico.

Partindo da perspectiva dos militares sul-americanos como variável independente, a ‘paz violenta’ é um fenômeno sustentado pelo perfil da instituição militar na América do Sul. Segundo Martín (2006, p. 6, tradução nossa),

dados os objetivos socioeconômicos e políticos, tanto individuais quanto institucionais, dos setores militares da região, eles [os militares sul-americanos] não tiveram motivações e interesses para perseguir ganhos econômicos, políticos e estratégicos via o uso internacional da força.

Ainda de acordo com o autor, este perfil de interesses é fruto de um processo histórico de aproximação transnacional dos militares na América do Sul, levando a um aumento da transparência e culminando na redução do conflito de interesses entre si. Em última instância, os militares sul-americanos percebiam-se como “membros de uma organização regional supranacional”, cujos principais inimigos estão dentro das suas respectivas fronteiras, e não fora delas (MARTÍN, 2006, p. 6, tradução nossa⁶³).

Sobre o papel dos EUA na dinâmica de conflitos sul-americano, Martín enfatiza a diferença entre a doutrina da política externa americana e a sua atuação prática como potência garantidora na América do Sul. O autor reconhece, por exemplo, nos desenvolvimentos da Doutrina Monroe e posteriores corolários a ela,

independência”. Segundo ele, perspectivas liberais apenas destacam o elemento patológico de intervenções militares na arena política, sem buscar compreendê-las mais a fundo; ao passo que perspectivas mais críticas enclausuram as Forças Armadas ao papel de “variável dependente” (CARVALHO, 2019, p. 217).

⁶² No original: “*The analytical rationale for concentrating on the military is its marked degree of political autonomy vis à vis civil authorities and its nearly absolute control over the war-making decision process in these polities*”.

⁶³ No original: “[...] *this evolutionary social process has progressively led the military establishments in the region to view one another as members of a supranational regional organization who have more threatening political enemies within their own individual polities than across interstate lines*”.

alguns princípios que orientam a política externa dos EUA para a América Latina. São estes:

Primeiro, [...] o interesse primário dos EUA em prevenir rivais extra-continenciais de ganharem influência nas Américas. Segundo, [...] a disposição dos EUA de intervirem nos assuntos internos de países latino-americanos de forma a frustrar interferências de grandes potências europeias no Hemisfério Ocidental. Terceiro, os EUA passaram a se considerarem hegemônicos na região, com a autoridade e a capacidade de liderarem a América Latina (MARTÍN, 2006, p. 82, tradução nossa⁶⁴).

No entanto, a manifestação explícita de interesse estadunidense na manutenção de paz intrarregional só se deu na primeira Conferência Pan-Americana (1889-1890), em Washington. Lá, o Departamento de Estado tornou explícito seu “desejo de perseguir a resolução pacífica de conflitos interestatais através da arbitragem e das negociações diplomáticas” (MARTÍN, 2006, p. 84, tradução nossa⁶⁵).

O ponto destacado por Martín (2006, p. 98, tradução nossa⁶⁶) é que, apesar das intenções e objetivos colocados em âmbito de discurso, ao longo da história os EUA não se dispuseram a agir unilateralmente nos conflitos interestatais na região, “coagindo os beligerantes” de forma flagrante e direta ou “evitando a guerra a qualquer custo”. Nesse sentido, o papel dos EUA no padrão de conflitos sul-americano é, segundo ele, “tênue e inconclusivo” (MARTÍN, 2006, p. 98, tradução nossa⁶⁷).

Em nossa avaliação, Martín faz um levantamento de fatos bastante pertinente, mas a leitura destes não chega a convencer. A ideia de que os EUA não possuem influência hegemônica na América do Sul pelo fato de não arcarem com os custos da paz até as últimas consequências, deixando de recorrer a intervenções

⁶⁴ No original: “*The Monroe Doctrine, together with Polk’s, Olney’s, Roosevelt’s, and Lodge’s corollaries, clearly established three basic principles regarding U.S. foreign policy interests in Latin America: First, they demonstrated the primary interest of the United States to prevent extra-continental rivals from gaining influence in the Americas. Second, they revealed U.S. disposition to intervene in the internal affairs of Latin American countries to thwart Great European Power interference in the Western Hemisphere. Third, the United States began to consider itself a regional hegemon, with the authority and capabilities to lead Latin America*”.

⁶⁵ No original: “*In this gathering the United States made explicit its desire to pursue the peaceful resolution of interstate conflict through arbitration and diplomatic negotiations*”.

⁶⁶ No original: “*In neither case did the United States choose to coerce the belligerents to sue for peace and avoid war at all costs*”.

⁶⁷ No original: “*despite what some experts claim as the direct responsibility of the United States to maintain intraregional peace in South America, the role of the United States in this endeavor is tenuous and inconclusive*”.

flagrantes e onerosas, parece distante de noções muito próximas de uma importante interpretação do conceito de *hegemonia*.⁶⁸ Ou seja, havendo violência e intervenções diretas o tempo inteiro mostraria, por outro lado, a incapacidade do hegemom em gerar consentimento e aquiescência. Ademais, ignorar o impacto dos EUA na consolidação deste perfil das Forças Armadas sul-americanas, aspecto central do trabalho de Martín, nos parece um equívoco. Afinal, ainda que as Forças Armadas tenham também seu desenvolvimento institucional próprio, é difícil negar o papel do Departamento de Estado na cristalização, ao longo da Guerra Fria, da vocação dos militares para a cooperação transnacional visando o combate ao inimigo interno (ROUQUIÉ, 1987, p. 131–132; TILLY, 1996, p. 307–308). Isso sem contar possíveis impactos estruturais mais profundos da assimetria de poder, responsáveis por moldar o ambiente geopolítico da região.

Outra importante contribuição para a análise do padrão de conflitos sul-americano é avançada por Jorge Domínguez (2004), em parceria com outros colegas – dentre eles, David Mares (2001, 2016b), responsável por cunhar o termo ‘paz violenta’. Além de compartilharem perspectivas teóricas convergentes, estes autores enfatizam a importância de compreender a militarização das disputas não necessariamente como antecâmaras da guerra. Isto é, disputas interestatais militarizadas⁶⁹ (DIMs) não podem ser vistas exclusivamente como guerras que não escalaram. A depender do contexto, DIMs são também instrumentos políticos *em si mesmos*: são barganhas militarizadas cuja função é avançar objetivos de determinados grupos (DOMÍNGUEZ et al., 2004, p. 358; MARES, 2016b, p. 256).

⁶⁸ O conceito de *hegemonia* nas RI, embora seja inequivocamente atrelado à ideia de poder, apresenta mais de uma compreensão possível. *Grosso modo*, há duas interpretações principais encontradas na literatura. Uma primeira, mais identificada com as teorias realistas, enfatiza a noção de poder estritamente militar. Assim, quando uma dada potência é muito mais poderosa que os demais Estados em termos militares, este seria o hegemom (MEARSHEIMER, 2001). Por outro lado, para uma segunda interpretação, hegemonia carrega a noção de *direção*, “libertando-se quase totalmente do seu significado original de supremacia político-militar” (BOBBIO et al., 1998, p. 579). Ou seja, há um elemento importante de legitimidade e de uso do poder sem recorrer às armas. Sendo assim, esta noção dialoga muito com a alegoria maquiavélica (explorada posteriormente também por Antonio Gramsci) do poder como o centauro: metade humano, representando o consentimento, metade fera, representando a coerção. Embora o fator da força esteja sempre latente, a hegemonia só existe de fato quando o consentimento se encontra em primeiro plano e é capaz de direcionar o comportamento do subalterno de forma recorrente. A coerção só seria utilizada em casos desviantes, que fogem à norma (COX, 1983, p. 164; GRAMSCI, 1971, p. 169–170; MAQUIAVEL, 1996).

⁶⁹ Também conhecidas como MIDs, ou *militarized interstate disputes*.

Em resumo, a barganha militarizada faria parte do repertório diplomático destes Estados (MARES, 2001, 2016b).

Segundo a visão destes autores, DIMs se tornam uma opção política principalmente quando se tem “a certeza de que haverá agentes internacionais que irão intervir para deter o conflito antes que a situação se agrave e desemboque numa guerra” (DOMÍNGUEZ et al., 2004, p. 358, tradução nossa⁷⁰). Esta garantia permite que Estados se comportem por vezes de forma “temerária” (DOMÍNGUEZ et al., 2004, p. 358), sem que isto carregue um risco real de escalada para a guerra. O ponto central aqui, no entanto, é compreender os fatores que geram um sistema regional com tais características.

A ideia destes autores é que há três elementos que levam ao padrão de conflitos sul-americano. O primeiro, localizado no nível da estrutura, é o equilíbrio de poder regional que perduraria desde meados da segunda metade do século XIX. A consolidação desse equilíbrio seria, inclusive, o principal responsável pela baixa incidência de guerras desde então (DOMÍNGUEZ et al., 2004, p. 367). O segundo se refere ao isolamento relativo que a América do Sul teria do sistema internacional. A *Pax britannica*, responsável por impedir um retorno das potências continentais europeias ao longo do século XIX, sucedida pela doutrina Monroe e a hegemonia estadunidense, sedimentou esta tendência de isolar a América do Sul de maiores tensões geopolíticas extrarregionais. Por fim, o terceiro elemento se deve a uma tradição institucional e legalista. Inovações em princípios de direito internacional para resolução de litígios, como o famoso *uti possidetis*, são exemplos de iniciativas para a solução de litígios no campo normativo (DOMÍNGUEZ et al., 2004, p. 368–369). Em certa medida, este é o ambiente no qual o modelo de barganha militarizada proposto por Mares (2001), caracterizando a paz violenta, é situado.

Dentre estes autores, quem mais elaborou sobre os impactos da ação dos EUA nas dinâmicas de segurança da América do Sul foi David Mares (2001, 2016a). Em seu trabalho sobre o fenômeno da paz violenta, Mares (2001, p. 54–56) se

⁷⁰ No original: “[...] a veces los estados, actuando de forma temeraria, militarizan los desacuerdos con fin de conseguir objetivos internos, pero con la certeza de que habrá agentes internacionales que intervendrán para detener el conflicto antes de que la situación se agrave y desemboque en una guerra”.

debruça sobre as teses do gerenciamento hegemônico. Segundo ele, além da hipótese de uma hegemonia responsável pela estabilidade interestatal na América do Sul, ele aborda também uma hipótese inversa: a hegemonia norte-americana *aumentando* a propensão da região para o conflito. Para ambas as hipóteses, Mares (2001, p. 56) acredita que o papel atribuído aos EUA seja superestimado.

Em publicação posterior, ele se aprofunda nas complexidades envolvendo a disparidade de poder na relação dos EUA com a América Latina. Se por um lado a mera assimetria de poder não resulta em um engajamento ativo dos EUA sobre a América do Sul, a mera existência de instituições regionais (como a ALBA ou a UNASUL, por exemplo) também não constituem automaticamente uma ameaça real aos EUA (MARES, 2016a, p. 303–309). O material empírico da relação EUA-América do Sul é difícil de decifrar. O histórico da relação contém momentos nos quais os EUA: i) conseguem o que querem; ii) parecem não se importar (ou não têm determinada política como prioridade); iii) se opõem à situação, mas não conseguem impedi-la ou alterá-la (MARES, 2016a, p. 308). Para que possamos dar conta dessa variação, o autor defende uma agenda de pesquisa que não abandone a complexidade da relação; ou seja, que não “subestime os desafios teóricos, metodológicos e empíricos” de compreender as relações securitárias dos EUA com a América Latina (MARES, 2016a, p. 308, tradução nossa⁷¹).

Esta última visão de Mares a respeito da pesquisa na relação dos EUA com os países da América Latina (aqui obviamente com prioridade à América do Sul) possui bastante convergência com a ideia desta investigação. Partiremos de uma realidade empírica (a assimetria de poder EUA-América do Sul), uma interação recorrente (participação dos EUA na mediação de conflitos sul-americanos) que, por sua vez, passa a sofrer contestação (criação de organismos regionais sem a presença do hegemônio; ou seja, sem a presença dos EUA). Não se trata, portanto, de uma transferência automática de preferências a partir desta assimetria de poder, pois existem outras variáveis a serem levadas em conta; dentre elas, a própria *autonomia da América do Sul*. A depender do grau de autonomia da América do Sul, se alteram: i) a forma como os EUA percebem os países sul-americanos; e ii) o

⁷¹ No original: “One should not downplay the theoretical, methodological, and empirical challenges in understanding the U.S.–Latin American relationship in the security realm”.

resultado potencial das políticas estadunidenses para a região (MARES, 2016a, p. 308).

Quadro 2 - Compilação de argumentos focados no equilíbrio de poder regional e/ou normas e instituições.

Equilíbrio de poder regional, normas e instituições

Autores	Variável destacada	Papel dos EUA	Explicação para o padrão de conflitos da América do Sul
Martín (2006)	Forças Armadas como instituição nacional e transnacional	Compromisso público em garantir a paz intrarregional, mas relutante em intervir unilateralmente	Socialização regional dos militares, gerando aumento de transparência e fortalecimento da construção comum de um 'inimigo interno'
Domínguez et al. (2004); Mares (2001)	Equilíbrio de poder regional + Isolamento geopolítico + Normas e instituições (Domínguez et al., 2004)	Seus impactos costumam ser exagerados pela literatura - tanto de estabilizador como de incitador de conflitos (Mares, 2001)	Equilíbrio de poder regional; Isolamento relativo do sistema internacional; Tradição institucional e legalista (Domínguez et al., 2004)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando ocorre o *boom* das *commodities* no início dos anos 2000 e são criadas importantes instituições regionais do setor de segurança sem a presença dos EUA, a América do Sul parece caminhar a passos largos para um contexto político cada vez mais autônomo. Entretanto, tais movimentos aparentemente se mostraram mais circunstanciais do que definitivos. Ainda que uma investigação dos fundamentos da autonomia fuja ao escopo deste trabalho, é importante que exploremos um pouco da complexidade de relações assimétricas no sistema internacional. Em nossa última seção, trataremos mais a fundo do papel da assimetria de poder nas dinâmicas securitárias da América do Sul.

2.3 A ASSIMETRIA DE PODER NO HEMISFÉRIO OCIDENTAL

Na introdução deste trabalho, discutimos algumas premissas teóricas referentes à anarquia e à hierarquia no sistema internacional (ver subseção 1.3.2). Vimos que a anarquia pode ser uma característica do sistema internacional como um todo e a hierarquia uma característica possível da relação de partes desse sistema. Nesse sentido, o processo histórico de ascensão dos EUA como superpotência do sistema internacional sempre trouxe consigo o debate sobre sua relação com o resto do continente americano. A questão, muitas vezes, é que a influência dos EUA passa a se tornar uma tarefa de difícil compreensão à medida que se afasta da América Central e adentra a América do Sul.

Veremos, primeiro, como três autores, identificados de uma forma ou de outra com o realismo⁷² e centrais para o debate das RI no século passado (Hans Morgenthau, Hedley Bull e Raymond Aron), abordam a questão da assimetria de poder dos EUA no Hemisfério Ocidental. Não será, evidentemente, um debate exaustivo sobre a percepção das relações EUA-América do Sul na literatura de RI. Ainda assim, a amostra serve para comparar visões de autores tradicionais, com pontos de partida semelhantes, que tiram conclusões idênticas quanto à influência dos EUA sobre a América Central, mas divergentes no que concerne à América do Sul. Na sequência, faremos uma discussão sobre a complexidade de lidar com o poder dos EUA sobre a América do Sul. Trataremos de possibilidades teóricas, como as análises neogramscianas e a de poder brando (*soft power*), e pautaremos a importância da concepção de *poder institucional* para a nossa análise.

⁷² Hedley Bull é amplamente identificado com a escola inglesa e, por essa razão, tratá-lo como realista pode parecer controverso. No entanto, cremos não haver razão para exagerar diferenças entre posturas teóricas a respeito do que era entendido como realismo à época. Por exemplo, ao mesmo tempo em que Morgenthau (2003, p. 429) pautava a centralidade da luta pelo poder na sua forma de enxergar a realidade, ele também falava de “moralidade internacional”. Nesse sentido, o fato de Bull tratar de elementos culturais não necessariamente revoga sua carteirinha de realista. Fred Halliday (1994, p. 11), inclusive, já se referiu aos principais membros da escola inglesa como “um grupo de realistas do lado europeu do Atlântico”.

2.3.1 Uma amostra como ponto de partida: as relações hemisféricas no realismo clássico

Há muito se debate o poderio dos EUA sobre o resto do continente, seja entre intelectuais, seja entre lideranças políticas. Quem nunca ouviu a famosa frase de Porfirio Díaz, ex-presidente mexicano, declarada na década de 1870? “*Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos...*” (CAMIL, 2005).⁷³ Rui Barbosa ([1899], n.p.), o importante jurista brasileiro, escreveu para o jornal *A Imprensa* uma opinião incisiva sobre a Doutrina Monroe, na qual a perspectiva de se lidar com um hegemon no continente se faz bastante concreta. Para ele, para analisar a situação, seria necessário:

[...] um pouco de reflexão política, para advertir na facilidade com que, para os estados fracos, se converte em tutela a intrusão doméstica dos poderosos, um pouco de história, para saber que a doutrina de Monroe no uso diplomático dos Estados Unidos, tivera, em todos os tempos, ‘um caráter exclusivamente norte-americano’ [...], que a democracia de Washington nunca irmanara a sua causa à nossa, e que, cerrando [...] o continente americano à cobiça europeia não fizeram mais do que o reservar aos empreendimentos futuros da sua.

Apesar da consciência do poder de Washington sobre América Latina, como conseguimos testemunhar a partir de atores envolvidos nos acontecimentos, categorizá-lo e compreendê-lo sempre foi um desafio teórico para as RI e para as demais ciências sociais. Faremos, então, uma revisão não exaustiva de três autores centrais para as RI no século XX e suas respectivas visões sobre a política internacional do continente americano. Esta revisão servirá como ponto de partida para uma reflexão posterior sobre a complexidade da relação de poder entre EUA e América do Sul.

Quando Hans Morgenthau (2003, p. 116) discute sua tipologia de imperialismo, ele a insere como uma forma de política externa que objetiva a aquisição de mais poder relativo.⁷⁴ Em sua proposta de modelo, são três os objetivos para esse tipo de política externa: a de hegemonia global (cujo único limite

⁷³ Tradução livre: “pobre México, tão longe de Deus e tão perto dos Estados Unidos”.

⁷⁴ Para Morgenthau (2003, p. 88), uma política imperialista seria toda a política exterior de um determinado país orientada para “fazê-[o] adquirir mais poder do que tem, mediante uma mudança nas relações de poder existentes”.

é o poder em direção contrária); de hegemonia de dimensões continentais (os limites são geograficamente delimitados); e, por fim, de uma preponderância de poder estritamente localizada (os limites são estabelecidos pela própria potência em questão, a depender dos objetivos em determinado local). Segundo ele, a política estadunidense fez valer a doutrina Monroe de modo a isolar a região e melhor exercer sua predominância. No entanto, “a política americana nem sempre foi uniformemente imperialista” (MORGENTHAU, 2003, p. 118). Ou seja, haveria um imperialismo franco para quase todos os países do continente americano (imperialismo limitado pela geografia), enquanto para algumas exceções (como Brasil e Argentina, por exemplo) o objetivo seria apenas manter a superioridade em prol de objetivos localizados (MORGENTHAU, 2003, p. 118).

Hedley Bull (2002), importante autor da chamada Escola Inglesa, também faz uma distinção semelhante. De acordo com Bull (2002, p. 248, grifo nosso), “a relação dos Estados Unidos com os países da América Central e do Caribe (*mas não com os da América do Sul*) também pode ser descrita como hegemônica”. O conceito de hegemonia empregado por Bull (2002, p. 244) surge de uma tipologia proposta por ele acerca da “exploração unilateral da preponderância”; ou, em outras palavras, do exercício de poder em contexto assimétrico. Na visão do autor, há três formas com as quais a assimetria de poder se expressa, organizadas a partir de um espectro de maior ou menor uso deliberado da força. São estes: a *primazia* (posição de liderança; barganha ocorre sem coerção); a *hegemonia* (ameaça de uso da força, mas esta é só empregada em casos extremos e com relutância); e *dominância* (emprego frequente da força; desconsideração de qualquer regra de conduta). A América do Sul não é mencionada nestas categorias, mas é reconhecida pelo autor como uma região inserida dentro da esfera de influência norte-americana (BULL, 2002, p. 249).

Dentro desta discussão, e tratando mais diretamente do ponto em questão desta pesquisa, também se encontra Raymond Aron (2002). Aron (2002, p. 220) introduz um conceito de paz como “a suspensão, mais ou menos durável, das modalidades violentas da rivalidade entre os Estados”. Partindo deste conceito, a paz está intrinsecamente ligada às disputas existentes entre os Estados e, por conseguinte, “os tipos de paz podem ser relacionados com os vários tipos de relação

de forças” (ARON, 2002, p. 220). Aron (2002, p. 220) elenca, então, três tipos de paz e sua relação com as forças políticas em questão: i) a paz por *equilíbrio*; ii) a paz por *hegemonia*; iii) e a paz por *império*. O primeiro tipo de paz é quase autoexplicativo, pois remete diretamente ao princípio de uma distribuição de poder paritária como um elemento de estabilidade para sistemas políticos. Na outra ponta do espectro, o terceiro tipo se coloca em oposição simétrica ao primeiro. A paz imperial constituiria um cenário de disparidade de poder tão grande a ponto de um grupo garantir o monopólio legítimo da força. Em outras palavras, seria quase uma paz civil, no sentido contratualista, no qual o Estado imperial atuaria de forma semelhante a Estados no âmbito doméstico.

O tipo intermediário de paz, por sua vez, se situa entre o equilíbrio de poder e a paz imperial. A paz hegemônica “está vinculada à superioridade incontestável de uma das unidades”, porém com uma diferença importante: “o Estado hegemônico não aspira à situação de império” (ARON, 2002, p. 221). Ou seja, um Estado hegemônico é muito mais poderoso que os demais, garantindo uma capacidade importante de influência sobre os outros Estados, mas não objetiva um controle direto do território destes. É nesse sentido que Aron identifica o caso do continente americano como o de uma paz hegemônica garantida pelos EUA. Isso se dá na América do Norte, com os vizinhos Canadá e México, como um “resultado durável da desproporção” (ARON, 2002, p. 222); e se daria, também, no resto do Hemisfério Ocidental. Na visão de Aron (2002, p. 222, grifo nosso),

A hegemonia dos Estados Unidos contribuiu também para a paz que reina na América do Sul, desde que a Organização dos Estados Americanos, criada por sua inspiração, proibiu a guerra aberta entre os Estados (embora as disputas internas, os conflitos de regimes e as repercussões da diplomacia mundial estejam a ponto de provocar, naquela região, uma espécie de guerra fria⁷⁵).

Este breve levantamento serve para discutirmos alguns pontos. Primeiro, há um relativo consenso acerca da capacidade de influência dos EUA sobre a região da América Central e do Caribe. Não faltam indicativos para confirmar essa visão. Nos anos da presidência de Theodore Roosevelt (1901 a 1909), os EUA consolidaram o seu projeto de expansão do poder marítimo, no qual a América Central e o Caribe

⁷⁵ Cabe destacar que a publicação original deste livro é de 1962. Ou seja, pouco tempo após a Revolução Cubana e antes da onda de golpes militares que varreria boa parte da América do Sul.

passaram a ter um papel logístico crucial. Devido à imensa influência norte-americana, essa região transformou-se em um verdadeiro “lago americano” (SANTOS, 2014, p. 71) – a construção do Canal do Panamá, por sua vez, se insere nesse contexto, cristalizando de vez o caráter estratégico da região para os EUA (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 46).

Quadro 3 - Uma amostra da percepção tradicional das relações EUA-América do Sul nas RI

Relação EUA-América do Sul

Morgenthau (2003)	Há um imperialismo franco para quase todos os países da América Latina, com exceção de alguns (como Brasil e Argentina) onde o objetivo é apenas manter a superioridade
Bull (2002)	Hegemonia frente à América Central e o Caribe; América do Sul é uma zona de influência
Aron (2002)	Os EUA não apenas são hegemônicos sobre todo o Hemisfério Ocidental, como contribuíram para a ausência de guerras na América do Sul, sobretudo com a atuação da OEA

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em segundo lugar, se por um lado não é difícil identificar a atuação direta e ostensiva dos EUA na América Central e Caribe, há interpretações divergentes a respeito da atuação norte-americana no contexto da América do Sul. Diferenças de tempo histórico e conceituais à parte, é possível identificar um espectro crescente na avaliação do grau de autoridade dos EUA sobre a América do Sul. Para Bull (2002 [1977]), a América do Sul é uma *zona de influência*, mas não há exercício de hegemonia; para Morgenthau (2003 [1948]), a América do Sul é um *misto*: em alguns países mais próximos da América Central e Caribe ocorre um imperialismo

franco, o que não acontece nos países maiores do Cone Sul; e, por fim, Aron (2002 [1962]) identifica um contexto *hegemônico* dos EUA para a América do Sul, citando a OEA como importante mecanismo de atuação (ver Quadro 3).

Chama a atenção que o único autor a atribuir hegemonia dos EUA sobre toda a América do Sul, Aron (2002), não atribua este *status* em razão de frequentes intervenções diretas por parte dos EUA. Em vez disso, a hegemonia estadunidense se daria de forma mediada, no caso, por uma organização internacional (a OEA) – cuja atuação contribuiria para a paz entre os Estados na região. Este fato parece indicar que a principal dificuldade de compreensão das relações de poder existentes entre EUA e América do Sul provém das múltiplas facetas que o exercício do poder pode apresentar. Uma vez que tenhamos constatado isto, precisaremos nos encaminhar para uma importante reflexão sobre o *poder*. Sendo assim, trataremos brevemente de alguns aspectos teórico-conceituais acerca das relações de poder entre os Estados e como estas se relacionam com nosso objeto.

2.3.2 A complexidade do poder estadunidense na América do Sul

Ao mesmo tempo em que o poder é um tema central para as ciências sociais como um todo (SEIDL, 2013), ele continua sendo um dos elementos mais desafiadores para articularmos, de um lado, a compreensão teórica, e de outro, a operacionalização de conceitos. Para nos situarmos nos debates sobre o conceito de poder, adentraremos a questão a partir de três concepções, proposta por Zeev Maoz (1989). Estes três entendimentos seriam: i) poder como controle sobre recursos; ii) poder como controles sobre os atores; iii) poder como controle sobre os resultados.

A primeira concepção compreende o *poder como controle sobre recursos*. Esta ideia é bastante consagrada na literatura de RI e se relaciona à noção de que é possível quantificar o poder a partir das capacidades materiais que um determinado ator possui. Quando mencionamos que há uma assimetria de poder entre os EUA e o resto da América do Sul estamos, ainda que explicitamente, adotando esta perspectiva de um poder tangível a partir de indicadores militares, econômicos,

demográficos, e assim por diante. A segunda, *poder como controle sobre os atores*. A questão aqui não é o recurso que você utiliza, mas a capacidade de efetivamente influenciar o outro. Como na famosa definição de Robert Dahl (1957, p. 202, tradução nossa⁷⁶), “A exerce poder sobre B na medida em que consegue que B faça algo que de outro modo não faria”. E, por fim, *poder como controle sobre resultados*. Esta última concepção poderia incluir todas as formas imagináveis de poder, mas carrega um problema intrínseco: se fôssemos adotar esta perspectiva em pesquisas, só poderíamos verificar o poder de um ator quando ele já foi demonstrado – e muitas vezes correríamos o risco de superdimensioná-lo ou de simplesmente sermos tautológicos (MAOZ, 1989, p. 240).

Ao longo da nossa revisão de literatura (seções 2.1 e 2.2), vimos como muitas pesquisas afirmam que o impacto dos EUA sobre a América do Sul seria superdimensionado. Como argumento, geralmente se atesta a falta de intervenções explícitas (isto é, uma das formas do poder se manifestar). Dentre os trabalhos que analisamos, Miguel Centeno (2002, p. 72, tradução nossa⁷⁷) pondera a respeito da questão, sugerindo que “a própria ausência de registros de intervenções explícitas poderiam [...] refletir a profundidade e a abrangência do controle hegemônico exercido pelas forças imperiais”. Ou seja, a depender da perspectiva teórica que se utiliza, a mesma relação pode ser descrita como um caso de controle impecável ou sendo um atestado cabal de ali não haver influência alguma por parte do ator poderoso.

Eis a questão problemática: *nem toda manifestação do poder é baseada na coerção*. Como diz o aforismo de Lao-tzu, “um líder é melhor não quando as pessoas obedecem suas ordens, mas quando elas sequer sabem que ele existe” (NYE, 2011, p. 81, tradução nossa⁷⁸). Esta ideia se faz presente nos conceitos de hegemonia e bloco histórico transnacional, desenvolvidos pelos neogramscianos, ou o de poder brando (*soft power*), elaborado nos trabalhos de Joseph Nye. Na perspectiva neogramsciana, uma ordem hegemônica é uma “na qual o

⁷⁶ No original: “My intuitive idea of power, then, is something like this: A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do”.

⁷⁷ No original: “The very absence of records of explicit intervention could merely reflect the depth and scope of the hegemonic control exercised by the imperial powers”.

⁷⁸ No original: “[...] a leader is best not when people obey his commands, but when they barely know he exists”.

consentimento, em vez da coerção, caracteriza primariamente as relações entre classes e entre Estado e sociedade civil” (GILL; LAW, 1993, p. 93, tradução nossa⁷⁹). A hegemonia é exercida em um contexto social bastante amplo, reunindo diversas forças que eventualmente formarão um bloco histórico; isto é, “uma congruência histórica entre forças materiais, instituições e ideologias” (GILL; LAW, 1993, p. 94, tradução nossa⁸⁰).⁸¹ Gramsci utilizou esses conceitos pensando no contexto nacional, mas os neogramscianos extrapolaram estas noções para um nível de análise internacional. Segundo essa nova abordagem, existe um bloco histórico transnacional, composto por instituições governamentais e sociedades civis de diversos países, fortes e fracos (COX, 1983; GILL, 1986).⁸² Isto significa que uma certa ordem das coisas, ou um comportamento esperado de forças sociais e Estados, passa a ser visto como natural e, portanto, legítimo, graças a este poder hegemônico.

A ideia de poder brando tem algumas semelhanças com o conceito de hegemonia. Enquanto no conceito de hegemonia há a presença do consentimento associado ao elemento material (isto é, na possibilidade de coerção na quebra da norma), o poder brando foca em apenas uma parte desta equação. Se isolássemos o poder de atração das ideias, da cultura, ideologias e outras formas de gerar consentimento, das partes ‘duras’ do poder, poderíamos chamá-lo de poder brando. Como Nye (2011, p. 82, tradução nossa⁸³) deixa claro, o poder brando não é uma forma de idealismo, uma alternativa à política de poder, é “simplesmente uma forma de poder, um caminho de conseguir os resultados desejados”. O ponto é que todo uso de poder, se não for acompanhado de caminhos para legitimá-lo, se torna

⁷⁹ No original: “A *hegemonic order* was one where consent, rather than coercion, primarily characterised the relations between classes, and between the state and civil society”.

⁸⁰ No original: “*historical congruence* between material forces, institutions and ideologies, or broadly, an *alliance of different class forces*”.

⁸¹ Utilizando a terminologia marxista, um bloco histórico é uma conexão ‘orgânica’ entre a infraestrutura e a superestrutura (GILL, 1986, p. 210).

⁸² Uma diferença importante entre um bloco histórico transnacional e uma mera aliança de classes transnacional é a seguinte: “mais de uma classe está envolvida, sua base é mais orgânica (isto é, enraizada nos interesses materiais e ‘estruturas de pensamento’ [...]), e envolve instituições de governo e sociedade de um número de países, incluindo Estados frágeis” (GILL, 1986, p. 211, tradução nossa).

⁸³ No original: “*Soft power* is not a form of idealism or liberalism. It is simply a form of power, one way to getting the desired outcomes”.

custoso e, portanto, de difícil sustentabilidade ao longo do tempo – e é sobretudo neste campo que o poder brando atua.

Agora que vimos que o poder apresenta diversas facetas para além da coerção direta, voltemos às relações EUA-América Latina. Se por um lado a América Central e o Caribe são marcados pelo poder direto, como podemos caracterizar a influência dos EUA sobre a América do Sul? Talvez a resposta mais adequada seria: *depende para onde você quiser olhar*. Uma análise neogramsciana, que leve em conta o bloco histórico transnacional existente e o seu caráter hegemônico, certamente chegaria a conclusões interessantes. O mesmo serve para uma pesquisa focada no poder brando, no poder econômico ou no poder militar. Precisamos dessas lentes teóricas, mas elas em si mesmas não nos darão respostas – ainda que subsidiem nossas perguntas. Como afirma Hendrik Spruyt (1998, p. 346, tradução nossa⁸⁴): “[...] o estudo de constrangimentos sistêmicos demanda uma análise empírica, não pressuposições analíticas⁸⁵”.

Nossa escolha metodológica é a de analisarmos um aspecto da atuação dos EUA sobre a América do Sul: a mediação de conflitos e crises políticas. É sempre importante reiterar que mediações de conflitos e soluções institucionais não são desprovidas de relações de poder. Muito pelo contrário: já vimos, por exemplo, que o controle da interação entre Estados menores, inclusive no aspecto securitário e geopolítico, é uma tendência nas relações assimétricas (BULL, 2002, p. 250; GILPIN, 1981, p. 42). Nesse sentido, uma das formas mais comuns para organizar as mediações de conflito é a construção de organismos institucionais duráveis.

Em um importante artigo, Michael Barnett e Robert Duvall (2005) discutem as relações de poder em um pano de fundo institucional (utilizando o nosso vocabulário de sistemas, as relações de poder no nível da interação). Segundo os autores, ao longo da literatura tradicional de RI, discussões sobre poder parecem se vincular estritamente ao realismo. Vertentes alternativas ao realismo, principalmente o

⁸⁴ No original: “*The point is that the study of systemic constraints calls for empirical analysis, not for analytic presupposition*”.

⁸⁵ Aportes teóricos, como o neorealismo (WALTZ, 1979), assumem que assimetrias de poder geram determinados resultados. No entanto, suas limitações na explicação de casos particulares há muito têm aberto outros caminhos importantes de pesquisa – como, por exemplo, no adensamento dos trabalhos dentro do realismo neoclássico (RIPSMAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016; SCHWELLER, 2006; ZAKARIA, 1998).

liberalismo (e algumas vertentes do construtivismo), muitas vezes trataram instâncias institucionais ou modelos normativos como “antídotos ao poder” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 40).

Para Barnett e Duvall (2005, p. 41, tradução nossa⁸⁶), enquanto se buscou mostrar como estes modelos produziam cooperação, não raro negligenciou-se o fato de que instituições também “moldam as vantagens de barganha dos atores, congelam assimetrias e estabilizam parâmetros para a mudança que beneficiam uns em detrimentos de outros”. O que eles chamam de *poder institucional*, então, é “o controle, por parte dos atores, de outros em uma maneira indireta” (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 51, tradução nossa⁸⁷). Isso não implica que o ator A seja dono da instituição que constrange e molda B. Ainda assim, como já mencionamos anteriormente, tais instituições pré-estruturam a comunicação política (BUZAN; JONES; LITTLE, 1993, l. 1244) e o fazem imiscuídas, por óbvio, em relações de poder. Nesse sentido, análises de poder institucional costumam levar em conta, por exemplo, *quem pauta a agenda e como esta agenda buscar limitar ou omitir possibilidades* (BARNETT; DUVALL, 2005, p. 52).

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Neste capítulo, tratamos de situar o debate sobre um aspecto da dinâmica securitária da América do Sul: seu padrão de conflitos. Classificamos a literatura especializada da seguinte forma: i) os que concedem prioridade analítica à capacidade dos Estados e seu processo de formação; ii) os que priorizam aspectos regionais, como instituições transnacionais, normas e/ou distribuição de poder regional; iii) os que priorizam a assimetria de poder na relação com os EUA. Esta análise teórica nos dará subsídios tanto para o capítulo seguinte, de análise histórica, quanto para a avaliação de nossas hipóteses ao final do trabalho.

⁸⁶ No original: “*Although neoliberal institutionalists have tended to highlight how international institutions produce cooperation, they could just as easily have emphasized how institutions shape the bargaining advantage of actors, freeze asymmetries, and establish parameters for change that benefit some at the expense of others*”.

⁸⁷ No original: “*institutional power is actors’ control of others in indirect ways*”.

3. OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO CONTINENTE AMERICANO

A configuração de terras que compõem o formato geológico do continente americano é, por assim dizer, um dado da realidade. No entanto, qualquer construção geopolítica, seja América Latina, do Sul, Central ou do Norte, é uma construção conceitual histórica e política – ou seja, não são fatos geográficos inescapáveis (SANTOS, 2014, p. 25). Obviamente, dentro do ‘amontoado de terras que compõe o formato geológico do continente americano’ se estabeleceram uma variedade de organizações políticas, que muito precedem a chegada de Cristóvão Colombo e a ideia de América ou Novo Mundo. O conceito de América é “construído ou inventado [...] a partir da visão e do sentido que o colonizador europeu atribuiu em cada momento ao continente” (SANTOS, 2014, p. 35).⁸⁸

E assim como a noção de América ou ‘Novo Mundo’ surgiu a partir da visão do colonizador, o conceito que iremos explorar, de Hemisfério Ocidental, foi construído a partir de uma relação de poder posterior: a saber, dos EUA com o resto do continente americano. Já exploramos brevemente algumas percepções sobre a relação EUA-América Latina (ver seção 2.3), e agora aprofundaremos mais a respeito do desenvolvimento da política interamericana e dos projetos políticos resultantes da mesma.

Como toda relação de poder, esta história também apresenta processos de reação, resistência e formulações alternativas. O próprio conceito de América Latina se constrói a partir do contraste com a ideia de América Anglo-Saxã. No início, esta diferenciação dava-se na dimensão cultural (BETHELL, 2010; SANTOS, 2014, p. 41); com o tempo, tornou-se também uma demarcação da desigualdade econômica e militar, além de uma bandeira de reação ao expansionismo estadunidense. A ideia de América Latina, por exemplo, também levou à criação de marcos políticos como, dentre outros, a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no ano de 1948. Em resumo, estes processos costumam ser guiados por

⁸⁸ Não por acaso, a ‘conquista da América’ por parte dos povos europeus, que ganhou tração a partir do século XVI, é identificado por alguns como o “maior genocídio da história da humanidade” (TODOROV, 2019, p. 5–7).

algumas etapas: primeiro, a elaboração do conceito e/ou projeto político; depois, a partir da correlação de forças ao redor do projeto, há a tentativa de institucionalizá-lo; imiscuído nestas etapas, os processos políticos mobilizam, instrumentalizam ou ressignificam com o tempo estes conceitos e instituições.

Dito isso, o intuito deste capítulo é abordar historicamente as principais organizações internacionais do continente americano cuja atribuição e atuação se dê no âmbito securitário, incluindo necessariamente a mediação de crises políticas e conflitos interestatais. A partir do debate da assimetria de poder nas relações EUA-América Latina, trataremos das relações internacionais no contexto interamericano, de forma a contextualizar o surgimento e os principais focos de atuação da OEA ao longo do tempo.

3.1 O PAN-AMERICANISMO E A POLÍTICA HEMISFÉRICA ATÉ 1945

Hoje, a Organização dos Estados Americanos (OEA) é uma organização intergovernamental consolidada há mais de 70 anos. Ela abarca todos os países independentes do continente americano, com exceção de Cuba. Assim, se por um lado há ampla participação dos Estados, por outro ela também é vista como a manifestação da hegemonia incontestada dos EUA sobre “seu hemisfério” (LIMA, 2013, p. 168). À época da criação da OEA (1948), a assimetria dos EUA se destacava não apenas na América, mas em relação a todo o globo. Apenas como dado ilustrativo, no imediato pós-guerra o PIB dos EUA era superior à metade do produto bruto mundial (GUIMARÃES, 1999, p. 25). Fatos como estes tornam a tarefa de desassociarmos a dinâmica de poder existente entre EUA e América Latina com o projeto político da OEA virtualmente impossível.

Isso, por óbvio, não torna os EUA ‘donos’ da organização. Como já vimos no capítulo anterior (ver 2.3.2), canais institucionais intermedeiam relações de poder. Nesse sentido, não é por acaso que a história do projeto político abrangendo todo o Hemisfério Ocidental está estreitamente relacionada à política internacional do

continente americano e a objetivos da política externa estadunidense,⁸⁹ desde a Doutrina Monroe até a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nesta seção, faremos um panorama a respeito deste processo histórico.

3.1.1 A Doutrina Monroe e o projeto pan-americano

Nas primeiras décadas do século XIX, havia um temor compartilhado entre os Estados recém-independentes da América: o de uma reconquista europeia. Em 1823, quando a independência política frente às antigas colônias europeias já era uma realidade para grande parte dos países do ‘Novo Mundo’, o então presidente dos EUA, James Monroe, dirigiu uma mensagem presidencial ao congresso norte-americano. No dia 2 de dezembro, o presidente pronuncia o seguinte discurso:

[...] nós devemos considerar qualquer tentativa da parte deles [potências europeias, especificamente Espanha e Portugal] de estender seu sistema [político] a qualquer porção deste hemisfério como *um perigo à nossa paz e segurança*. A respeito das colônias e dependências de qualquer potência europeia, nós não intervimos e não interviremos. Mas, no concernente aos governos que declaram sua independência, e a mantiveram, e cujas independências nós [...] reconhecemos, nós não podemos ver qualquer interposição para o propósito de oprimi-los [...] de outra forma que não seja como manifestação de uma disposição de inimizade para com os Estados Unidos (MONROE, 1823, p. 22–23, tradução nossa⁹⁰, grifo nosso)

Como o famoso teórico da geopolítica estadunidense, Nicholas Spykman (1942, p. 68–69, tradução nossa⁹¹) comenta,

em linguagem moderna, os EUA anunciaram para o mundo que estava interessado na integridade territorial e na independência

⁸⁹ Um dos recortes geográficos em que a política exterior dos EUA se organiza é o de Hemisfério Ocidental, sob o *Bureau of Western Hemisphere Affairs*.

⁹⁰ No original: “[...] *we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere, as dangerous to our peace and safety. With the existing colonies or dependencies of any European Power, we have not interfered, and shall not interfere. But, with the Governments who have declared their independence, and maintained it, and whose independence we have, on great consideration, and on just principles, acknowledged, we could not view any interposition for the purpose of oppressing them, or controlling, in any other manner, their destiny, by any European Power, in any other light that as the manifestation of an unfriendly disposition towards the United States*”.

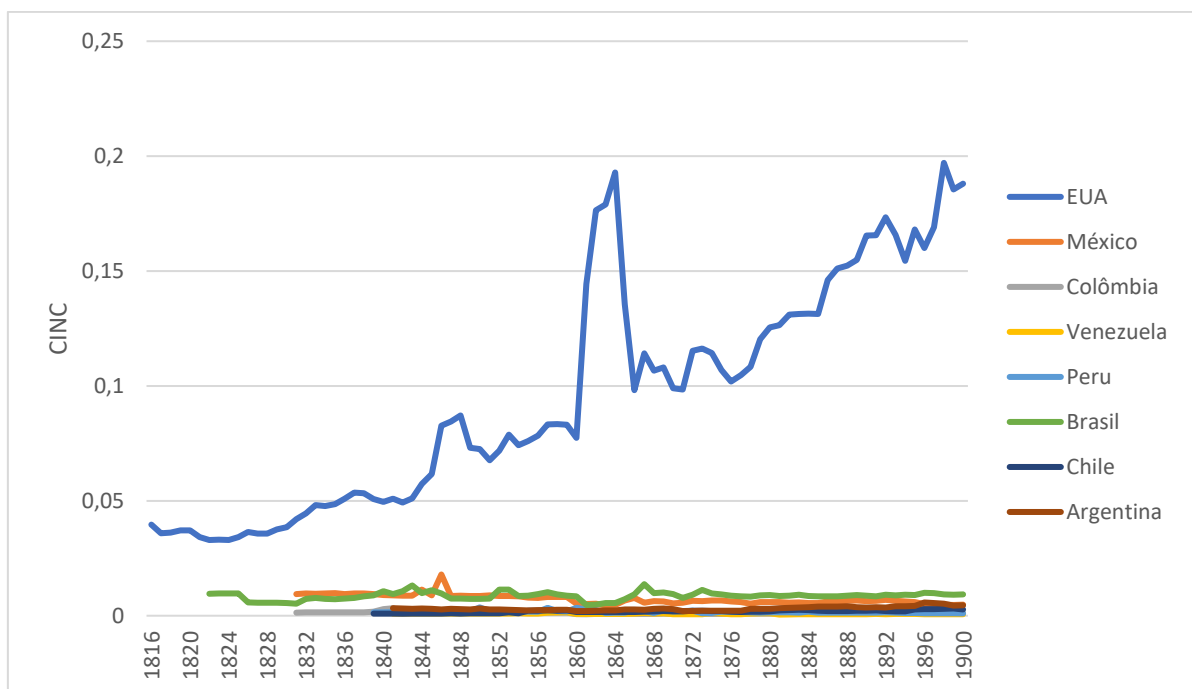
⁹¹ No original: “*In modern language, it meant that the United States announced to the world that she was interested in the territorial integrity and political independence of the states of the New World and that European intervention would be unwelcome*”.

política dos países do Novo Mundo e que uma eventual intervenção europeia não seria bem-vinda.

Antes de mais nada, portanto, a Doutrina Monroe não era o resultado da concertação dos países da América, mas a expressão unilateral de uma vontade política estadunidense.

Não obstante, em 1823, tal vontade política não coincidia com a capacidade dos EUA de exercê-la plenamente. Mesmo que os EUA fossem o país com as maiores capacidades materiais do continente, ainda estava longe dos patamares que atingiria no final do século XIX e no pós-Segunda Guerra, por exemplo (ver Gráfico 1). Ainda assim, havia, neste momento histórico, uma convergência importante nas políticas exteriores dos EUA e do Reino Unido a respeito dos preceitos da Doutrina Monroe (SPYKMAN, 1942, p. 70). Por mais que o Reino Unido fosse um país europeu, sua prioridade em meio à *Pax Britannica* não era necessariamente o domínio territorial na América, mas a conquista de novos mercados. Sendo assim, havia um interesse comum entre os dois países anglófonos contra o retorno ao *status quo ante* do colonialismo monopolista ibérico.

Gráfico 1 - Capacidades materiais dos EUA frente aos principais países da América Latina ao longo do século XIX.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do indicador CINC da base de dados do Correlates of War.

É importante lembrar que nesta conjuntura histórica os EUA ainda não possuíam uma integração bem estabelecida entre o Atlântico e o Pacífico. A expansão para o Oeste estava em curso, mas ainda não era consolidada, e o Canal do Panamá sequer existia. Boa parte da navegação seguia sendo à vela, não a vapor, de maneira que percorrer determinadas rotas podia ser algo bastante desafiador em termos de planejamento e logística. Portanto, devido às capacidades de projeção de poder dos EUA à época, a delimitação geográfica da Doutrina Monroe se manteve fluida, com uma prioridade lógica ao contexto regional mais próximo dos EUA (SPYKMAN, 1942, p. 71–72).

Dois episódios exemplificam um pouco da dinâmica em relação à Doutrina Monroe no período. O primeiro foi a Guerra Cisplatina (1825-1828). Em meio ao conflito de Brasil e Argentina pela Província Cisplatina, que viria a se tornar o Uruguai, a Argentina solicitou aos EUA que se adicionasse um corolário à Doutrina Monroe, de modo que estes entrassem no conflito ao lado de Buenos Aires e contra o Brasil. O pedido foi rejeitado pelos EUA, cuja intenção era de se manterem neutros em relação ao conflito (CERVO; BUENO, 2011, p. 45). O segundo episódio foi a tomada das Ilhas Malvinas pelo Reino Unido, em 1833. Apesar dos EUA terem se mostrado interessados no arquipélago (estes fizeram missões prospectivas às ilhas), Washington não demonstrou qualquer resistência ou contrariedade frente à invasão britânica no Atlântico Sul (MILANI, 2019, p. 70).⁹² Segundo Spykman (1942, p. 73, tradução nossa⁹³), os países da América do Sul “tinham plena consciência de que o que continha as marinhas da coalisão no Atlântico oriental não eram as palavras corajosas de um presidente americano, mas os navios da frota britânica”.

A proteção dos Estados recém-independentes frente à Europa também guiou o embrião das ideias pan-americanas provenientes da América hispânica. Na década de 1820, um movimento liderado por Simón Bolívar pretendia criar uma confederação de Repúblicas hispano-americanas cujo objetivo era dissuadir

⁹² Curiosamente, as Malvinas e o próprio Reino Unido seriam pivôs de outra ‘crise’ de legitimidade do projeto pan-americano. Quando eclode a Guerra das Malvinas, em 1982, os EUA não apenas negaram que o episódio estivesse inserido dentro dos acordos do TIAR, deram apoio logístico ao Reino Unido (MONIZ BANDEIRA, 2012).

⁹³ No original: “*Our South American friends were most appreciative of our solicitude and grateful for our intentions, but they were fully aware that what held the navies of the coalition in the eastern Atlantic was not the courageous words of an American president but the ships of the British fleet*”.

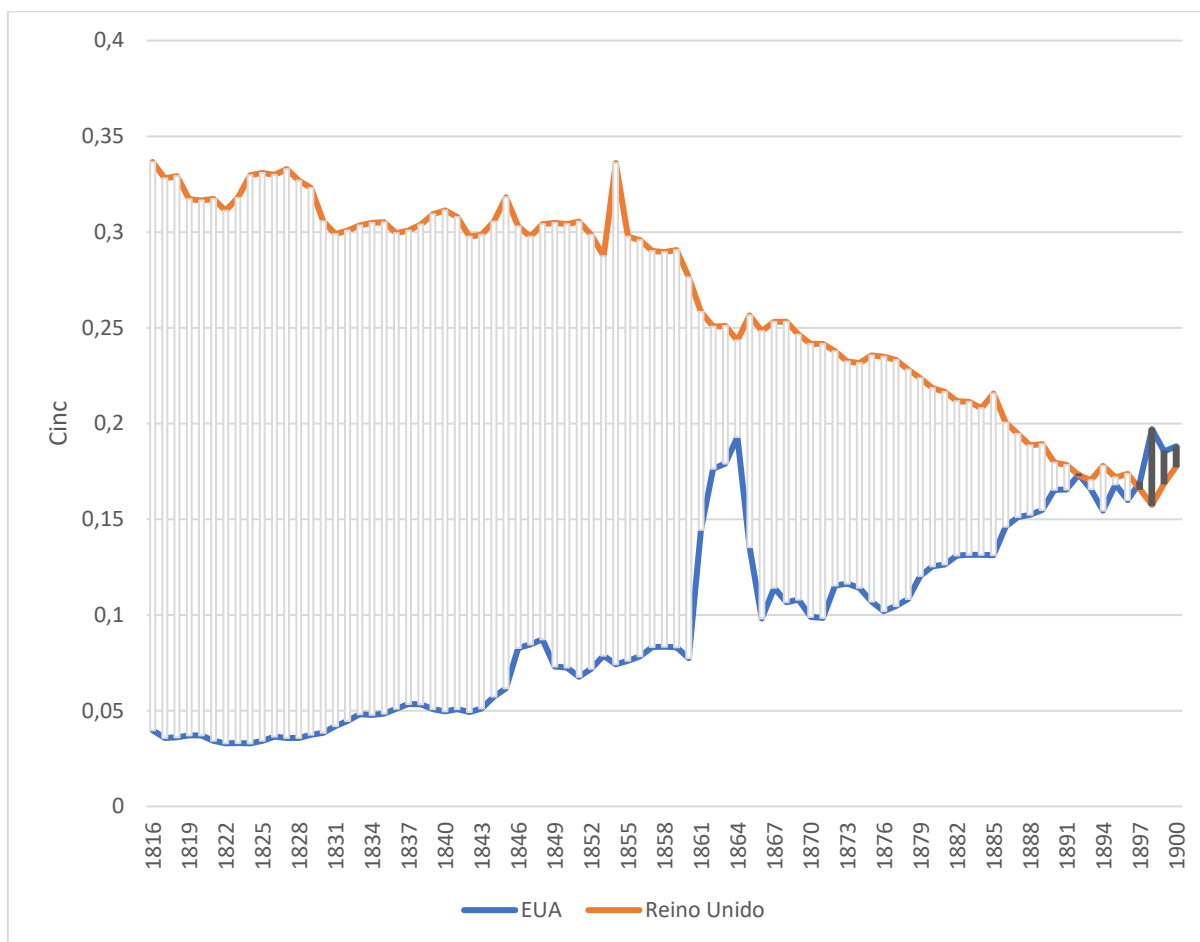
potenciais intervenções europeias. Ainda que a ideia não tenha avançado neste formato, o ímpeto desta iniciativa levou à organização de congressos, como o do Panamá (1826), e a assinatura de acordos referentes à cooperação econômica e securitária (HERZ, 2008, p. 4). Ao longo das décadas seguintes, aconteceram encontros envolvendo temas da mesma natureza. Estes, para além da assinatura de tratados, resultaram em espaços de consolidação de ideias muito resilientes no sistema regional sul-americano, como a resolução pacífica de conflitos e o princípio da não-intervenção (HOLSTI, 1996; KACOWICZ, 2004; MALAMUD; SCHENONI, 2016, p. 48).

Com o avançar do século XIX, o aumento do poderio norte-americano levava os EUA a um outro patamar na hierarquia de poder no sistema internacional. Ao final do século, os EUA já alcançaram o Reino Unido, a principal potência do século XIX, em diversos indicadores – e no indicador CINC já ultrapassam o país britânico (ver Gráfico 2). Esse desenvolvimento culmina numa política de projeção de poder em larga escala, com repercussões globais e, obviamente, na política do continente americano. Após o fim da Guerra Civil estadunidense, Washington já se tornara mais interessado na América Latina. A partir dessa nova posição, os EUA passam a ter os meios para implementar a sua ideia de política hemisférica, manifestada já na Doutrina Monroe, alterando assim o “escopo e natureza do sistema interamericano” (HERZ, 2008, p. 5, tradução nossa⁹⁴). Ou seja, o intuito era aumentar e consolidar a influência estadunidense sobre o continente americano, cujas matérias-primas e mercado consumidor seriam bastante importantes para a crescente indústria estadunidense (MILANI, 2019, p. 72).

Um pouco antes da instauração da República no Brasil, foi convocada a I Conferência Internacional dos Estados Americanos (outubro de 1889 a abril de 1890), realizada em Washington, capital dos EUA. Nela, foram discutidos dois pontos centrais: 1) a criação de uma ‘comunidade comercial’ entre todos os países da América; 2) a arbitragem compulsória para a solução de conflitos internacionais.

⁹⁴ No original: “Towards the end of the century the involvement of the US in inter-American multilateralism changed the scope and nature of the inter-American system”.

Gráfico 2 - A diferença de capacidades materiais relativas entre EUA e Reino Unido.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do indicador CINC da base de dados do Correlates of War.

A proposta estadunidense de uma comunidade comercial trataria da criação de uma gigantesca união aduaneira responsável por abarcar toda a América (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 47). A ideia se assemelharia à organização dos Estados alemães sob a Prússia, conhecido como *Zollverein*. Os diplomatas brasileiros ligados ao Império tinham consciência de que os EUA “estavam consolidando um subsistema de poder no continente americano” (CERVO; BUENO, 2011, p. 184). Por isso, tinham receio de uma “limitação das relações políticas e comerciais dos Estados independentes da América com os da Europa, dando ao governo americano um começo de protetorado [...]” (CERVO; BUENO, 2011, p. 184). Após a proclamação da República, o posicionamento brasileiro mudou drasticamente em favor de um maior alinhamento aos EUA (CERVO; BUENO, 2011, p. 185). Ainda assim, o *Zollverein* das Américas não prosperou, dentre outras

razões, devido à oposição ativa feita por Argentina e Chile (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 47).

A questão da arbitragem ocupou um longo período de debates na conferência. A proposta sugerida pelos EUA envolveria a arbitragem compulsória a partir de um tribunal sediado em Washington – isto é, com grande influência dos EUA. José Martí (2011, p. 82), intelectual e delegado cubano nesta conferência, se refere a este projeto como uma busca de “tutela continental”. Por fim, um tratado envolvendo arbitragem compulsória foi aprovado, mas não como originalmente concebido pela comissão norte-americana.⁹⁵ A resolução aprovada continha estes pontos: i) arbitragem compulsória em todos os casos de conflito internacional, exceto quando a independência de um país estava em jogo (sem menção sobre sede fixa); ii) todos os direitos de conquista estavam negados no continente americano (INMAN, 1923, p. 245). No entanto, apesar da ambição destas resoluções, nenhuma foi referendada pelos respectivos governos e, portanto, não chegaram a ser implementadas (INMAN, 1923, p. 245).

É importante que situemos a relação EUA-América Latina neste fim de século. O primeiro ponto de destaque é a consolidação da assimetria de poder dos EUA para a América Latina. A combinação dos Gráficos 1 e 2 montam um cenário no qual o poderio estadunidense se consolida frente aos países latino-americanos, ao mesmo tempo em que supera a Grã-Bretanha em capacidades materiais. Essa supremacia traduziu-se na prática com a paulatina substituição de alinhamento dos países da região para Washington em detrimento de Londres.⁹⁶ O segundo ponto é um passo seguinte ao primeiro, pois pautou-se na necessidade de construir uma manifestação institucional desta diferença de poder encobrendo todo o hemisfério. A intenção do Departamento de Estado em criar uma união alfandegária hemisférica sob os auspícios dos EUA, associada a um tribunal compulsório de arbitragem sediado em solo estadunidense, são facetas claras do que entendemos como hierarquia no sistema internacional. O fato destas iniciativas não terem vingado

⁹⁵ Os delegados de Argentina e Peru foram os maiores defensores da arbitragem compulsória, enquanto os de Chile e México se opunham à questão (INMAN, 1923, p. 245).

⁹⁶ Um exemplo importante é o próprio Brasil, que passou a ter um maior alinhamento aos EUA a partir da República e, sobretudo, com a diplomacia do Barão do Rio Branco. Por outro lado, alguns países se mantiveram bastante atrelados ao Reino Unido nesta conjuntura histórica, como é o caso da Argentina e do Uruguai (CERVO; BUENO, 2011).

imediatamente não torna seus objetivos menos relevantes. Afinal, muitos destes objetivos permanecem ao longo do tempo, retornando (com ou sem adequações) em outras conjunturas históricas.

3.1.2 O Corolário Roosevelt, a política da boa vizinhança e a criação da OEA

Em termos de política continental, o século XX retoma onde o século anterior havia parado: seguem os movimentos em prol de uma centralidade estadunidense na política internacional das Américas. No ano de 1904, o presidente Theodore Roosevelt profere sua mensagem anual ao congresso. No pronunciamento, Roosevelt busca legitimar intervenções dos EUA nos países latino-americanos, reivindicando um papel de polícia internacional sobre sua zona de influência. Após um argumento sobre a importância da justiça doméstica e a dificuldade de levá-la a cabo no ambiente internacional, o presidente norte-americano reivindica um papel de vigilante da ordem no hemisfério ocidental. Na transcrição lê-se o seguinte:

Não é verdade que os EUA sintam ambição de territórios ou entretendam qualquer projeto referente a outros países do Hemisfério Ocidental, salvo os referentes ao seu bem-estar. Tudo que este país deseja é ver seus países vizinhos *estáveis, ordenados* e prósperos. Qualquer país cujo povo se conduz bem pode contar com nossa amizade cordial. Se uma nação demonstra que sabe como agir com *razoável eficiência* e decência nas questões sociais e políticas, *se mantém a ordem e paga suas obrigações*, não precisa temer qualquer interferência dos EUA. Transgressões crônicas, ou uma impotência que resulta em um afrouxamento geral dos laços da sociedade civilizada, tanto na América quanto em qualquer outro lugar, necessitará intervenção por parte de uma nação civilizada. *E, no Hemisfério Ocidental, a aderência dos EUA à doutrina Monroe pode forçar os EUA, ainda que de forma relutante, em casos flagrantes de tais transgressões ou impotências, ao exercício de um poder de polícia internacional*" (ROOSEVELT, 1904, n.p., grifo nosso, tradução nossa⁹⁷)

⁹⁷ No original: "It is not true that the United States feels any land hunger or entertains any projects as regards the other nations of the Western Hemisphere save such as are for their welfare. All that this country desires is to see the neighboring countries stable, orderly, and prosperous. Any country whose people conduct themselves well can count upon our hearty friendship. If a nation shows that it knows how to act with reasonable efficiency and decency in social and political matters, if it keeps order and pays its obligations, it need fear no interference from the United States. Chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may in America, as elsewhere, ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States,

O vocabulário utilizado não se refere à atuação de um Estado sobre outro, mas de uma ‘nação civilizada’ corrigindo, ainda que ‘de forma relutante’, nações ‘não-civilizadas’. Logo, havendo ‘transgressões’ ou ‘impotência’, cabe intervenção. O elemento da autoridade é cristalino nas palavras de Roosevelt. Ademais, há a invocação da doutrina Monroe como um elemento que *obriga* os EUA a essa postura. Da forma como se estrutura o discurso, trata-se de uma decorrência lógica da doutrina. Antes, a ênfase era manter potências europeias fora da América; nesse momento, a doutrina de Monroe passa a ser reinterpretada como uma *responsabilidade* sobre a ordem do hemisfério, abarcando também o contexto político doméstico, de manutenção da ordem e pagamento de suas obrigações. A ideia de ‘corolário’, seja na Lógica ou no Direito, se refere à extração dedutiva de novos elementos a partir de uma proposição anterior. Por esse motivo, o pronunciamento e a política exterior advinda dele são conhecidas como *Corolário Roosevelt*.

Na sequência, cabe destacar outro trecho do pronunciamento. O presidente prossegue seu discurso afirmando que

se todo o país banhado pelo Mar do Caribe mostrasse o progresso justo e estável no qual Cuba, com a ajuda da Emenda Platt, tem demonstrado desde que nossas tropas deixaram a ilha, e que tantas Repúblicas em ambas as Américas estão constante e brilhantemente demonstrando, toda questão de interferência por esta nação com seus assuntos [domésticos] estaria encerrada (ROOSEVELT, 1904, n.p., grifo nosso, tradução nossa⁹⁸)

Chama a atenção o direcionamento da fala para os países da América Central e Caribe. Há um aceno a Cuba e as ‘Repúblicas em ambas Américas’, ao mesmo tempo em que se dá um recado aos ‘países banhados pelo Mar do Caribe’. Não é de surpreender, pois, que entre 1898 e 1934 os EUA intervieram militarmente ao menos 30 vezes nos países da América Latina – com a exceção do México, todos da

however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power”.

⁹⁸ No original: “if every country washed by the Caribbean Sea would show the progress in stable and just civilization which with the aid of the Platt Amendment Cuba has shown since our troops left the island, and which so many of the republics in both Americas are constantly and brilliantly showing, all question of interference by this Nation with their affairs would be at an end”.

América Central e do Caribe (SMITH, 2000, I. 119–120).⁹⁹ Assim, antes de mais nada, fica muito claro o foco na grande bacia do Caribe, em uma política que objetivava transformá-la em um “lago norte-americano” (SMITH, 2000, I. 120) – o que se consolidou com a participação dos EUA na independência panamenha e na criação do Canal do Panamá neste istmo.

A despeito da autoproclamação do novo papel de ‘tutela’ estadunidense sobre o continente americano gerar receio em diversos países da América Latina, o Brasil não o via necessariamente com maus olhos. A diplomacia conduzida pelo Barão do Rio Branco pautava uma aproximação brasileira com Washington¹⁰⁰, mas não o fazia sob um olhar ingênuo. Rio Branco tinha consciência de que a reanimação do projeto pan-americano se deu a partir de um interesse norte-americano e que havia cada vez mais movimentos para os EUA expandirem sua influência para a América do Sul (CERVO; BUENO, 2011, p. 198). Não obstante, predominava na chancelaria brasileira a convicção de que estava a acontecer uma “mudança de direção do poder mundial”, e que o papel de “liderança do continente” era dos EUA (CERVO; BUENO, p. 200–201).

Dentro dessa perspectiva, havia um certo otimismo de que o poder garantidor dos EUA e a ideia de um caráter distinto da América frente à Europa (o ‘continente beligerante’) representariam um contexto de paz perene na América. Joaquim Nabuco, na posição de embaixador, afirma que “a América, graças à Doutrina Monroe, é o Continente da Paz, essa colossal unidade pacificadora [...] forma um Hemisfério Neutro” (NABUCO *apud* CERVO; BUENO, 2011, p. 200). Em suma, o que pauta a América como unidade política, nesse momento, mais do que qualquer coisa, são os objetivos e o poderio dos EUA.

Curiosamente, o período marcado pelo intervencionismo estadunidense sob o signo do Corolário Roosevelt (*grosso modo*, até a Primeira Guerra Mundial) não foi

⁹⁹ Este fato dialoga com a percepção distinta que os teóricos das RI tinham sobre a atuação hemisférica dos EUA ao longo do século XX; isto é, haveria uma diferença importante entre a América do Sul e os países acima do Canal do Panamá (ver subseção 2.3.1).

¹⁰⁰ A aproximação entre EUA e Brasil não era bem-vista, sobretudo na América hispânica. Muitos apontavam o Brasil como uma ferramenta dos EUA na América do Sul, atuando como um “co-gendarme” do Corolário Roosevelt na região (CERVO; BUENO, 2011, p. 198). Ademais, o aumento de desconfianças entre Brasil e Argentina é intensificado pelos alinhamentos distintos que os dois assumiram nesta conjuntura histórica. Enquanto o Brasil se virava para os EUA, a Argentina se mantinha fortemente vinculada ao Reino Unido (MILANI, 2019, p. 75).

resultado de um debate sobre a América Latina nos círculos do Departamento de Estado. Não havia uma ideia muito clara, muito menos um consenso, sobre o que uma hegemonia dos EUA sobre o Hemisfério Ocidental significaria (TULCHIN, 2017, p. 49). Para Washington, mais importante do que o avanço de um arranjo institucional pan-americano, ou a garantia da Doutrina Monroe, é o pensamento geopolítico visando a projeção global. Para tanto, as prioridades seriam a expansão da marinha (incluindo a conexão entre o Atlântico e o Pacífico) e a ampliação de acesso a mercados (SPYKMAN, 1942; TULCHIN, 2017). Os reflexos dessas prioridades foram, de um lado, a consolidação do 'Lago americano' e a criação do Canal do Panamá; e, de outro, a proposta do *Zollverein* hemisférico e a crescente expansão da influência comercial norte-americana. Sob este aspecto, o Corolário Roosevelt seguiu os preceitos acima, no qual os territórios ao sul da fronteira estadunidense não representavam, em si mesmos, os objetivos de um projeto regional, mas meios para o avanço de uma plataforma global.

A Primeira Guerra Mundial tornou a situação da política pan-americana mais clara. Quando os EUA tomaram parte no conflito, declarando guerra ao império alemão, o Departamento de Estado procurou fazer com que o restante dos países do continente americano o seguisse. Apesar de articulações em prol de uma defesa hemisférica conjunta em um eventual ataque europeu, nenhum acordo foi possível neste tema. Da mesma forma, dos importantes países do Cone Sul, apenas o Brasil tomou parte na Grande Guerra (MILANI, 2019, p. 78). A construção da defesa coletiva era considerada problemática, pois, apesar do Brasil ter recentemente se tornado mais alinhado aos EUA, a maioria dos países latino-americanos não vislumbrava Washington como fonte de paz e estabilidade, mas como uma ameaça (SPYKMAN, 1942, p. 370).

O contexto entreguerras trouxe para o centro do debate internacional a criação da Liga das Nações. Esta iniciativa foi recebida com grande entusiasmo pelos países latino-americanos (MILANI, 2019, p. 78). No geral, apesar das ressalvas feitas ao longo dos primeiros encontros pan-americanos a uma proposta de solução de litígios centrada em Washington, os países da América Latina tinham, de um modo geral, afinidade com a ideia da arbitragem como forma de resolver problemas internacionais. A participação uruguaia, por exemplo, foi muito destacada

nas Conferências de Haia (1899 e 1907) por apresentar, e defender com afinco, um sistema global de arbitragem “obrigatório e ilimitado” (BATALLA, 2005, p. 10–13). A Liga das Nações, se bem-sucedida, não apenas avançaria essas iniciativas no âmbito internacional como também poderia funcionar como contraposição à influência dos EUA em suas pretensões continentais. Não obstante, os EUA não renunciariam à sua zona de influência com facilidade. Assim como viria a acontecer quando da criação da ONU, Washington fez valer sua força para que a Liga das Nações não alterasse entendimentos de segurança regional (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 50).

Ainda que a Liga das Nações, ao fim das contas, não tenha funcionado como se esperava,¹⁰¹ as décadas seguintes trouxeram mudanças significativas nas dinâmicas envolvendo EUA e América Latina. Em primeiro lugar, o fim da guerra encerrou qualquer receio concreto de um controle imperial de fora do hemisfério no continente americano. A Europa, debilitada pelos estragos do conflito, e a nova estatura dos EUA frente aos países europeus tornou qualquer cenário de invasão de fora do continente americano extremamente remota. Por sua vez, este novo contexto implicou num desgaste das narrativas responsáveis por legitimar tanto a Doutrina Monroe quanto o Corolário Roosevelt.

Em segundo lugar, a Primeira Guerra Mundial tornou muito claro para Washington que segurança era mais do que poder militar e a economia nacional. Acesso a bens estratégicos (sobretudo combustíveis), capacidade de comunicação e bens financeiros também se mostraram essenciais. A partir deste diagnóstico, as diretrizes da política externa estadunidense passam a ser: i) a salvaguarda de quantidades adequadas de petróleo; ii) o estabelecimento de redes de comunicação sob o controle dos EUA; iii) garantia de que a instabilidade financeira na América Latina não ameaçasse a segurança nacional (TULCHIN, 2016, p. 62). Muitos destes preceitos orientaram a política externa norte-americana ao longo de todo o século XX e seguiram pertinentes no século XXI.

¹⁰¹ O congresso dos EUA rejeitou a participação na Liga das Nações, esvaziando logo no princípio a iniciativa (TULCHIN, 2016, p. 62). Edward Carr (1981), em sua famosa obra sobre os ‘vinte anos de crise’, critica o moralismo utópico que predominou ao longo da existência da organização (isto é, o discurso predominante neste círculo partia da premissa de que existia uma harmonia de interesses entre os países e, para alcançar a paz, bastava a ação racional). A eclosão de uma segunda guerra mundial forçou uma nova concertação em prol de uma outra arquitetura institucional.

Na América Latina, um grande ponto de inflexão foi a crise de 1929. O baque econômico fragilizou setores agroexportadores tradicionais, abrindo caminho para outros grupos políticos ganharem maior espaço (BETHELL, 1994, p. 65).¹⁰² No bojo deste processo, verifica-se uma mudança do modelo de Estado. Para Amado Cervo (2007), esta mudança consiste na transição do paradigma liberal-conservador para o desenvolvimentista; para Octavio Ianni (1974), trata-se da progressiva substituição do Estado oligárquico para o Estado populista. Exemplos destes casos seriam: Getúlio Vargas, no Brasil (1930-1945); Juan Domingo Perón, na Argentina (1946-1955); e Lázaro Cárdenas, no México (1934-1940). O ímpeto nacionalista trouxe reflexos para a política exterior na forma de uma contraposição à atuação dos EUA no continente. Na interpretação de Ianni (1974, p. 36), trata-se da “primeira e mais generalizada reação, em nível governamental, ao tipo de imperialismo exercido pelos Estados Unidos na América Latina”. Esta reação não buscava necessariamente uma ruptura com os EUA, mas antagonizar como “técnica de reformulação das condições de dependência” (IANNI, 1974, p. 36).

Os anos 1930 foram marcados pela chamada *política da boa vizinhança*, avançada pelo presidente Franklyn Delano Roosevelt (FDR), que representou uma mudança na forma dos EUA conduzirem suas relações com a América Latina. A conjunção de governos nacionalistas, redução da projeção de poder devido à crise e a ascensão de potências com capacidade de penetração no hemisfério, como a Alemanha¹⁰³ e a União Soviética (ver Gráfico 3), capazes de disputar influência política e econômica na região, são fatores importantes para a compreensão dessa nova política. A ideia era se aproximar dos países americanos, expandindo também a cultura dos EUA, de forma a diminuir a resistência latina frente à preponderância de poder estadunidense.¹⁰⁴ Na prática, FDR abdicou da política do corolário

¹⁰² Nos países do Cone Sul, por exemplo, os anos 1930 marcaram a consolidação das Forças Armadas como um ator político central no âmbito doméstico (CARVALHO, 2019; MAKIN, 1983).

¹⁰³ Durante a década de 1930, países como o Brasil viraram um espaço de intensa disputa comercial entre Alemanha e EUA. Entre 1934 e 1938, a posição estadunidense no comércio brasileiro foi bastante ameaçada – e, referente a importações, chegou a ser suplantada em 1936, 1937 e 1938 (CERVO; BUENO, 2011, p. 273).

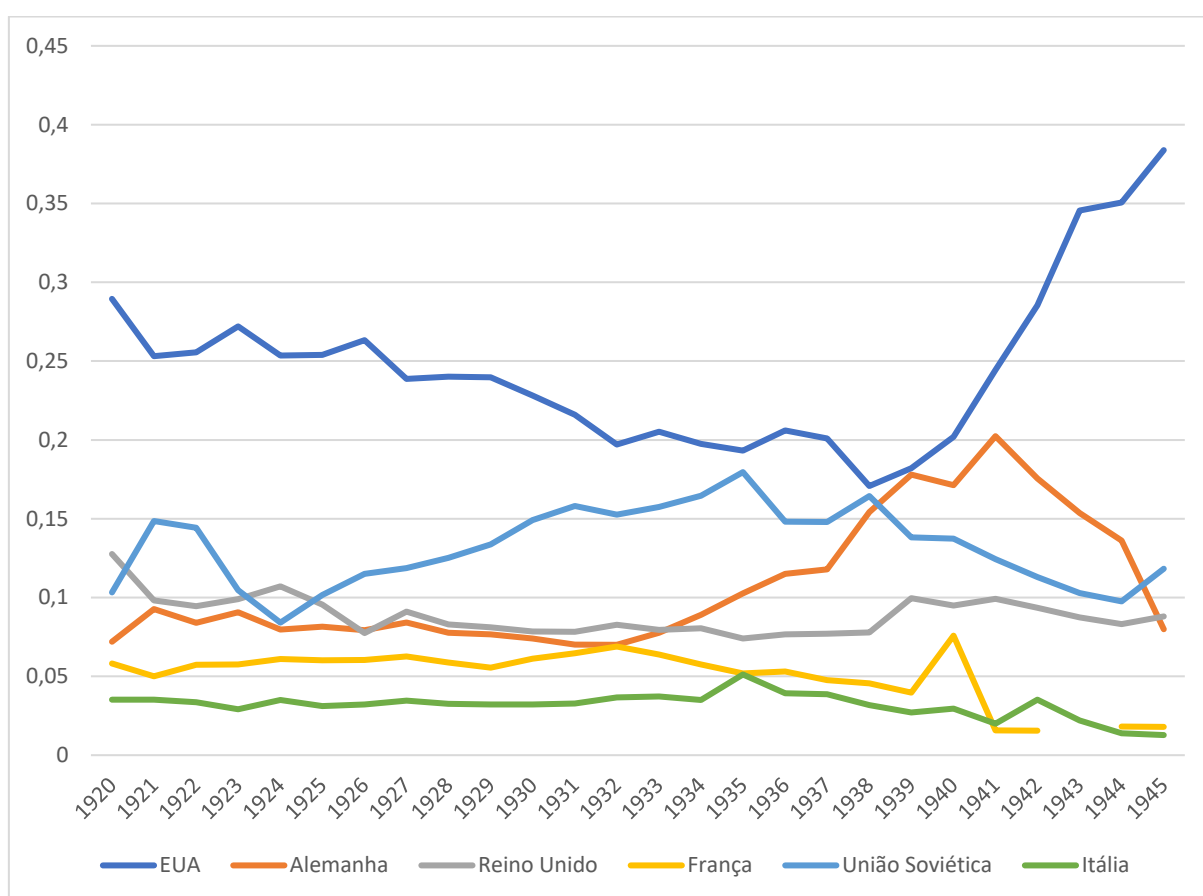
¹⁰⁴ Na visão de Greg Grandin (2006), este foi o primeiro movimento de ampla utilização da indústria cultural estadunidense como poder brando – o que viria a ser cada vez mais difundido nas décadas seguintes em perspectiva global.

Roosevelt. Além de incorporar a demanda latino-americana de não intervenção nos assuntos internos, Washington

retirou as tropas estadunidense do Caribe, renegociou e assinou tratados comerciais, renunciou à Emenda Platt e tolerou certo nacionalismo econômico na região, não reagindo às nacionalizações e ao surgimento das políticas desenvolvimentistas (MILANI, 2019, p. 80–81).

Ou seja, a ideia de boa vizinhança envolvia acenos positivos e concessões que pudessem engendrar melhores acordos de cooperação econômica, política e militar.

Gráfico 3 - A evolução das capacidades materiais relativas das principais potências do sistema internacional entre 1920 e 1945.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do indicador CINC da base de dados do Correlates of War.

E, sobretudo no aspecto comercial, esta nova estratégia de política externa foi bem-sucedida. Entre 1934 e 1942, o Departamento de Estado fez quinze acordos comerciais com países latino-americanos. Seu déficit comercial caiu de US\$ 142 milhões em 1931 para cerca de US\$ 13 milhões em 1939 (GRANDIN, 2006, I. 63–64). No entanto, à medida que a Segunda Guerra Mundial se tornava uma realidade,

o grande desafio passava a ser a manutenção dessa influência no campo do alinhamento político, especialmente na América do Sul. Apesar dessa demonstração positiva na balança comercial, os principais países da América do Sul também mantinham forte relação comercial com a Europa (ver nota de rodapé 103) e a grande leva de imigrantes europeus, sobretudo ao Cone Sul, tornava a região porosa a influências culturais provenientes dos países do Eixo (SPYKMAN, 1942, p. 236–246). Nesse sentido, quando ocorre o ataque a Pearl Harbor em 1941 e os EUA entram no conflito junto aos aliados, trazer o resto do hemisfério para o esforço de guerra não foi tarefa fácil.

Enquanto os países da América do Sul partiam de um ponto de neutralidade, os países de América Central e Caribe logo romperam as relações com o Eixo. Os países sul-americanos sabiam o que isso significava. Getúlio Vargas no Brasil, por exemplo, reconhecia que não se tratava de um movimento “espontâneo” destes países, e sim fruto de coação norte-americana (MONIZ BANDEIRA, 2014, I. 377). No início de 1942, os EUA pediram a convocação de uma Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores no Rio de Janeiro. O objetivo dessa reunião era tirar um posicionamento conjunto frente à guerra. O Brasil rompeu suas relações com o Eixo, em troca do investimento para a criação de uma indústria siderúrgica e de equipamentos para modernização militar (CERVO; BUENO, 2011, p. 282). No entanto, este não foi o posicionamento predominante. Pelo contrário: a maioria dos países sul-americanos se manteve neutra ao longo de boa parte da guerra, mas declararam sua beligerância em 1945, quando a vitória dos Aliados já era praticamente dada. Dentre os países sul-americanos, o Brasil foi o único a organizar uma força expedicionária (a FEB) para lutar na Europa (OMNI ATLAS, [s.d.]).

O fim da Segunda Guerra Mundial não representou apenas a vitória dos Aliados, mas definiu a reorganização de uma nova ordem internacional na qual os EUA eram a principal potência. Tratava-se, na terminologia de Robert Gilpin (1981), de uma *guerra hegemônica*. Estes conflitos levam

a um novo conjunto de regras do sistema, a uma divisão internacional do trabalho revisada, etc. Como consequência destas mudanças, uma ordem internacional relativamente mais estável e uma governança efetiva do sistema internacional são criados com base

nas novas realidades da distribuição de poder (GILPIN, 1981, p. 198, tradução nossa¹⁰⁵).

É desta nova ordem que emergem organizações como o Banco Mundial, o FMI e todo o sistema ONU. Também são criadas importantes alianças militares, como a OTAN e o Pacto de Varsóvia. E é neste contexto que os Estados americanos criam a OEA, cujos desenvolvimentos serão abordados na seção seguinte.

Nesta seção, vimos como a política internacional do continente americano se desenvolveu de meados do século XIX até o final da Segunda Guerra Mundial (ver Quadro 4). O sistema regional sul-americano adquirira a sua independência política rompendo os laços coloniais com a península ibérica. Este vácuo de poder de Espanha e Portugal foi ocupado, em grande parte, pelo império inglês ao longo da chamada *Pax Britannica*. Os EUA, por sua vez, manifestaram desde o princípio a aspiração de manter potências europeias fora do hemisfério. Nos anos 1890, os EUA já possuíam enclaves no Caribe e já exerciam sua preponderância sobre a região de modo a garantir a construção do Canal do Panamá e, enfim, a consolidação do Mar do Caribe como um 'lago americano'. Nessa mesma época, Washington apresenta a semente de seu projeto pan-americano, pautado na intervenção política e na liberação de mercados em todo o Hemisfério Ocidental. O projeto era uma maneira de sedimentar seu domínio sobre todo o continente, uma vez que a América do Sul ainda possuía maior autonomia política, além de fortes relações com a Europa (sobretudo o Reino Unido).

Quadro 4 - As quatro fases do sistema interamericano antes da OEA.

As quatro fases do sistema interamericano antes da OEA	
<i>Primeira fase</i> (1820-1889)	Iniciativas hispano-americanas, com Simón Bolívar, e a Doutrina Monroe, ainda com pouca efetividade

¹⁰⁵ No original: "The [hegemonic] war leads to a redistribution of territory among the states in the system, a new set of rules of the system, a revised international division of labor, etc. As a consequence of these changes, a relatively more stable international order and effective governance of the international system are created based on the new realities of the international distribution of power".

<i>Segunda fase</i>	(1889-1923)	Caracterizada pela dominância e intervencionismos dos EUA (Corolário Roosevelt)
<i>Terceira fase</i>	(1923-1933)	Breve transição na qual os países latino-americanos passaram a ser mais assertivos com suas posições
<i>Quarta fase</i>	(1933-1948)	Período de paulatina aproximação nas relações EUA-América Latina, culminando na criação da OEA

Fonte: Elaboração do autor com base em Carolyn Shaw (2004).

A ideia pan-americanista de Washington não vingou nos moldes de sua ambição inicial, mas se manteve viva através de conferências periódicas. Quando os EUA passaram a desafiar o espaço do Reino Unido na hierarquia de poder internacional, a disputa pelos mercados e pelo alinhamento político da América do Sul se intensificou. Apesar de estabelecer parcerias importantes, como o próprio Brasil, os testes representados pelas duas guerras mundiais demonstraram a dificuldade dos EUA em direcionarem a política da América do Sul. Entretanto, esta realidade se alterou de forma dramática após o fim da Segunda Guerra Mundial. Os EUA foram bem-sucedidos em dar formato institucional à sua hegemonia hemisférica, ratificando tratados de segurança coletiva, como o TIAR (1947), e na criação da OEA (1948), assunto que abordaremos com mais detalhes a seguir.

3.2 AS INSTITUIÇÕES DO PÓS-GUERRA: DA COESÃO HEGEMÔNICA À DESCONFIANÇA LATINO-AMERICANA (1948-1989)

O período pós-guerra foi definitivo para a consolidação da hegemonia estadunidense sobre o continente americano. Os EUA já se estabeleceram como o

principal parceiro comercial da América do Sul, superando inclusive o importante alinhamento que o Reino Unido possuía com a Argentina (MONIZ BANDEIRA, 2014, l. 464). Foi também a partir deste marco que os EUA substituíram a Europa como principal fornecedora de doutrinas e treinamentos militares (MILANI, 2019, p. 85–86). A criação do arcabouço institucional de segurança no sistema interamericano, nesse sentido, não alterou de forma dramática as relações entre EUA e América Latina: ela as institucionalizou (SHAW, 2004, p. 58).

Na seção anterior, acompanhamos a política internacional do continente até o final da Segunda Guerra Mundial. Estes antecedentes, de certa forma, se fazem presentes na arquitetura das novas organizações, especialmente no caso da OEA: da abrangência pan-americana, pautada pelos EUA desde a Doutrina Monroe, à tradição de não-intervenção e resolução pacífica dos conflitos, avançada sobretudo pelos países latino-americanos.

O chamado *sistema interamericano* é composto pela Organização dos Estados Americanos (OEA), pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca¹⁰⁶ (TIAR) e pela Junta Interamericana de Defesa¹⁰⁷ (JID). A OEA se constituiu principalmente como uma organização com o caráter de coordenação política, abarcando as iniciativas de segurança e defesa na região. O TIAR, por sua vez, foi o primeiro tratado de segurança a entrar em vigor após a Segunda Guerra Mundial (REZENDE, 2013, p. 177). Ele estabelece uma série de medidas para resolução pacífica de conflitos entre os assinantes do tratado e defesa coletiva no caso de ameaças de fora das Américas (MILANI, 2019, p. 84). Por fim, o JID é responsável por assessorar os países da OEA em assuntos inerentes à defesa e segurança hemisféricas (BATTAGLINO, 2012a, p. 82).

Desde a sua origem, a OEA se encontra às voltas com a resolução pacífica de conflitos no hemisfério (MALAMUD; SCHENONI, 2016, p. 46). A organização foi fundada na IX Conferência Internacional Americana, no ano de 1948, em Bogotá. Seus princípios partiam da criação de “uma ordem de paz e de justiça, para

¹⁰⁶ Também conhecido como Tratado do Rio, foi assinado em 1947 por todos os Estados do continente americano.

¹⁰⁷ Criada em 1942, é a “organização regional de defesa mais antiga em atividade no mundo” (REZENDE, 2013, p. 177).

promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência” (OEA, 1948). O primeiro propósito essencial listado na Carta é a garantia da “paz e [d]a segurança continentais” (OEA, 1948). O capítulo V cita um conjunto de procedimentos que visam a promoção da resolução pacífica de conflitos (bons ofícios, mediação, arbitragem, etc.). O capítulo VI, por sua vez, reafirma o princípio da segurança coletiva (SHAW, 2004, p. 55–56).¹⁰⁸ Assim, *a OEA tratou de institucionalizar tradições normativas do continente, sobretudo da América Latina, e assumir, dentre outras incumbências, um papel na mediação de conflitos interestatais em todo o Hemisfério Ocidental.*

Justamente por ser uma organização internacional longeva, a OEA passou por momentos distintos em termos de importância, de utilidade e até de função (CORRALES; FEINBERG, 1999). De 1947 a 1982, os mecanismos interamericanos de prevenção de conflitos foram acionados 33 vezes; em contraste, desde 1970, estes mecanismos foram empregados apenas seis vezes (MALAMUD; SCHENONI, 2016, p. 46; WALRAVEN, 1998, p. 38). Nesta seção, faremos um levantamento panorâmico da atuação da OEA na mediação de conflitos até o final da década de 1980, quando a Guerra Fria se encaminha para seu fim e as articulações latino-americanas, como o Grupo do Rio, passam a existir.

3.2.1 Da coesão à instrumentalização (1948-1969)

Ainda que conceitualmente distintos, ao final da Segunda Guerra Mundial já era possível dizer que o princípio da resolução pacífica de conflitos e o da segurança coletiva se encontravam fortemente interconectados no continente americano devido à Carta da OEA e ao TIAR (SHAW, 2004, p. 60). Os interesses hegemônicos dos EUA e um contexto latino-americano aberto a estas influências empurraram para uma coesão do sistema interamericano em direção à agenda norte-americana nas primeiras décadas da Guerra Fria. Cabe frisar que em muitos temas (dentre eles o anticomunismo) não houve uma imposição unilateral de agenda, mas uma atuação

¹⁰⁸ Na carta original, de 1948, estes capítulos são o IV e o V, respectivamente (SHAW, 2004, p. 55–56).

do Departamento de Estado frente a uma demanda já existente em setores da sociedade latino-americana, com destaque para as elites econômicas e para as instituições militares (LÓPEZ, 1987, p. 14; MILANI, 2019, p. 91).

Quadro 5 - Casos envolvendo o TIAR e a OEA na mediação de conflitos (1948-1959).

Episódio	Ano	Breve descrição	Ação da OEA	Convergência (AL-AL)	Convergência (EUA-AL)
Costa Rica - Nicarágua	1948	Costa Rica alega invasão da Nicarágua	Mediou a assinatura de um pacto de amizade; tropas se retiraram	Alta	Alta
Instabilidade no Caribe	1949	Instabilidade geral na região; forças rebeldes ativas	Emitiu resoluções e criou um comitê de monitoramento; prevenção de crise estabilizou a situação temporariamente	Média	Média
Golpe de Estado na Guatemala	1954	Golpe de Estado destituiu presidente Arbenz Guzmán do poder, sem ação da OEA	OEA não previne a ação	Média	Média
Costa Rica - Nicarágua	1955	Acusação mútua de intervenção; governos assinam acordos de conciliação	Acordo de conciliação é assinado com a ajuda de comitê criado pela OEA	Alta	Alta
Honduras - Nicarágua	1957	Disputa territorial; cessar-fogo foi assinado; caso encaminhado à Corte Internacional de Justiça (ONU)	Atuação na prevenção de crise	Alta	Alta
Cuba - Panamá	1959	Pequena força cubana invade o Panamá	Mediação atuando em favor da rendição destas forças	Alta	Alta
Nicarágua	1959	Rebeldes anti-Somoza entram na Nicarágua partindo de Honduras e Costa Rica	Encontro do Conselho da OEA leva à promessa de Costa Rica e Honduras a restringirem os respectivos exilados	Média	Média

Fonte: Quadro elaborada pelo autor com base em Shaw (2004) e Herz (2008).¹⁰⁹

¹⁰⁹ O Quadro, além dos elementos descritivos, inclui indicadores levantados por Carolyn Shaw (2004). Nestes indicadores, ela avalia o nível de convergência de posicionamento entre os países da América

A primeira década de vigência da OEA antes da Revolução Cubana (1948-1959) foi marcada por um alto grau de convergência entre os países-membros nas atuações do órgão em mediação de conflitos (ver Quadro 5). Chama a atenção que, com a única exceção do caso da Guatemala em 1954, nenhum outro envolveu diretamente o tema da ‘ameaça comunista’ (SHAW, 2004, p. 74–75). Este fato nos leva a dois apontamentos. Em primeiro lugar, apesar da Guerra Fria ser um panorama importante nesta primeira década, a centralidade do anticomunismo se dá só a partir da Revolução Cubana, em 1959. Em segundo lugar, é importante que notemos a preponderância de casos na América Central e Caribe, historicamente uma zona de intervenção norte-americana, em detrimento da América do Sul.

Nesse sentido, o episódio da Guatemala ganha destaque não apenas por se tratar do único destes a envolver o elemento do anticomunismo, mas também por ser o caso com o menor grau de consenso dentro da OEA na década de 1950 (SHAW, 2004, p. 79). Em resumo, o presidente democraticamente eleito, Jacobo Arbenz Guzmán, estava encabeçando uma série de reformas agrárias a que muitas companhias estadunidenses, notadamente a *United Fruit Company*, se opunham. Como consequência, uma operação encoberta da CIA na Guatemala atuou para depor o governo de Arbenz Guzmán no ano de 1954 (MARTINS, 2016; RAMPINELLI, 2007).

O golpe na Guatemala era apenas um prenúncio do que caracterizaria a década seguinte à Revolução Cubana. Os guatemaltecos, cientes de que não receberiam vistas favoráveis na OEA em razão dos EUA, trataram de encaminhar a questão para o Conselho de Segurança da ONU. Os EUA, por sua vez, foram bem-sucedidos em fazer com que o Conselho de Segurança rejeitasse o pedido da Guatemala. No entanto, antes mesmo que houvesse qualquer encontro de ministros, Arbenz Guzmán foi forçado a renunciar a seu posto. Em vez de uma ação rápida, como aconteceu em diversos outros casos, a OEA se mostrou cautelosa e reticente. Isto se deu por dois motivos principais: primeiro, um forte interesse de Washington no assunto; e segundo, em decorrência direta do primeiro, sem convergência com o

Latina (AL-AL) e os países da América Latina frente aos EUA (EUA-AL). Este mesmo caso se aplica aos Quadros 6 e 7.

hegemon, era difícil (no contexto política da OEA) extrair um encaminhamento urgente e decidido (SHAW, 2004, p. 78–79).

Via de regra, as mediações de conflito na década de 1960 (ver Quadro 6) seguem ocorrendo na América Central e Caribe. No centro de mais da metade das ocorrências entre 1959 e 1969, estava o governo cubano (SHAW, 2004, p. 85). Com a instalação do regime socialista na ilha caribenha, assuntos definidos como ‘subversão interna’ passaram a ser entendidos como uma ameaça geopolítica, sobretudo na visão do Departamento de Estado (MILANI, 2019, p. 91). Assim, ao longo dessa década, a OEA e seus membros se viram às voltas com o movimento socialista internacional, a geopolítica da guerra fria e a questão da intervenção nos assuntos internos.

A Revolução Cubana foi responsável por uma brusca mudança de posição e flexibilização diante de alguns princípios de atuação da OEA. Ao passo que no 5º Encontro de Ministros das Relações Exteriores (1959) os EUA tenham defendido enfaticamente a importância da não-intervenção, argumentando que este comportamento só traria instabilidade, no encontro seguinte, em 1960, sua posição já era bem mais flexível. Neste Encontro, por exemplo, Washington avançou uma proposta para monitorar as eleições da República Dominicana (SHAW, 2004, p. 80), refletindo uma nova prioridade em relação à política interna dos países latino-americanos e uma predisposição a intervir em assuntos domésticos.

Foi nessa década, portanto, que os interesses dos EUA prevaleceram nas disputas que o país considerou prioritárias – mesmo aquelas em que o nível de convergências de posições era baixo. Podemos ver no Quadro 6 que em vários episódios envolvendo ações enfáticas sobre Cuba, como o seu banimento da OEA, o nível de convergência era baixo e, mesmo assim, o resultado pendeu para Washington. Entretanto, cabe destacar que os casos envolvendo violência interestatal, como na ‘Guerra do Futebol’, seguiram com um alto nível de convergência entre os países-membros. Ainda assim, a predominância da agenda da Guerra Fria, somada à ingerência direta ou indireta dos EUA nos golpes de Estado da América do Sul, atestam a instrumentalização da organização para a dominância norte-americana ao longo deste período (NOLTE, 2018, p. 134).

Quadro 6 - Casos envolvendo o TIAR e a OEA na mediação de conflitos (1959-1969).

Episódio	Ano	Breve descrição	Ação da OEA	Convergência (AL-AL)	Convergência (EUA-AL)
República Dominicana (RD) - Venezuela - Cuba	1959-1960	RD acusa Cuba e Venezuela de planejarem uma invasão; RD participa de tentativa de assassinar o presidente venezuelano	Condena a RD e impõe sanções ao país (primeira imposição de sanção a um país do continente por parte da OEA)	Alta	Alta
Cuba	1960, 1962, 1964 e 1967	A revolução cubana e suas repercussões no contexto da Guerra Fria	Condenação de influência extra-hemisférica (sino-soviética); expulsão de Cuba da OEA; imposição de sanções a Cuba	Alta no contexto da crise dos mísseis; baixa na remoção do país da OEA e na imposição de sanções	Alta no contexto da crise dos mísseis; baixa na remoção do país da OEA e na imposição de sanções
República Dominicana - Haiti	1963	Acusações mútuas de práticas ilegais de exílio	Ações de mediação; governos concordam em negociar	Alta	Média
Panamá - EUA	1964	Revoltas ocorrem no Panamá quando estudantes levam a bandeira panamenha ao Canal e são fortemente reprimidos	Organiza-se uma investigação do caso e EUA e Panamá estabelecem um diálogo inicial acerca da concessão de soberania do Canal do Panamá	Alta	Média
República Dominicana	1965	Golpe, contra-golpe e intervenção dos EUA na RD	Forma-se uma missão de manutenção de paz (<i>peacekeeping</i>); a OEA se encarrega da mediação entre os dois grupos em conflito; promoção de novas eleições. OEA não condena intervenção dos EUA	Baixa	Baixa
El Salvador - Honduras	1969	Conflito armado entre El Salvador e Honduras, conhecido como a <i>Guerra do Futebol</i>	Cessar-fogo e procedimentos de resolução de conflitos	Alta	Alta

Fonte: Quadro elaborada pelo autor com base em Shaw (2004) e Herz (2008).

3.2.2 Inação e decadência institucional (1969 – 1989)

A partir da década de 1970, a OEA se tornou menos ativa nas questões de segurança. Ações unilaterais dos EUA, episódios de inação da organização e o surgimento de arranjos *ad hoc* para tratarem de questões já abarcadas pela Carta de Bogotá são alguns indicadores de uma OEA em declínio (HERZ, 2008, p. 15; MALAMUD; SCHENONI, 2016, p. 46; SHAW, 2004, p. 85–86). Ademais, até mesmo Washington relutava em utilizar a OEA como fórum de discussão pois, “ironicamente, temia uma resposta antiamericana dos países membros” (SHAW, 2004, p. 86, tradução nossa¹¹⁰). Em suma, a resolução e mediação dos principais conflitos nesse contexto se deram fora do âmbito da OEA (é interessante olharmos o Quadro 7 com isso em mente).

Quadro 7 - Casos envolvendo o TIAR e a OEA na mediação de conflitos (1969-1989).

Episódio	Ano	Breve descrição	Ação da OEA	Convergência (AL-AL)	Convergência (EUA-AL)
Equador - EUA	1971	Disputa sobre os direitos de pesca	Recomendações ao longo das negociações; a disputa não escalou, mas a OEA não teve impacto considerável nas relações bilaterais	Alta	Média
Nicarágua	1978	Revolução sandinista	Proposta dos EUA de manutenção de paz é rejeitada; as negociações que encaminharam o fim dos conflitos ocorreram com o apoio de um grupo <i>ad hoc</i>	Alta	Baixa
Nicarágua - Costa Rica	1978	Nicarágua invade território da Costa Rica	Observadores são colocados na fronteira	Média	Média
Equador - Peru	1981	Conflito territorial entre Equador e Peru	A mediação é transferida para um grupo <i>ad hoc</i>	Alta	Alta

¹¹⁰ No original: “The United States was also reluctant to use the OAS as a forum for negotiations because, ironically, it feared an anti-American response from other members”.

Argentina - Reino Unido	1982	Guerra das Malvinas	Conselho da OEA apoia a Argentina e pede um cessar-fogo	Alta	Baixa
Panamá - EUA	1989	EUA invade o Panamá e remove o presidente Manuel Noriega	A OEA não é capaz de exercer um papel no conflito	Alta	Baixa

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base em Shaw (2004) e Herz (2008).

Como o Quadro 7 ilustra acima, episódios importantes, tal qual a Revolução Sandinista de 1978, na Nicarágua, e a invasão estadunidense no Panamá, em 1989, apresentam posturas latino-americanas convergentes entre si e divergentes em relação aos EUA. Também nesse período, tivemos dois episódios de conflito interestatal na América do Sul: uma disputa fronteiriça entre Equador e Peru, em 1981, e a Guerra das Malvinas, em 1982. Enquanto no caso do Equador havia um alto nível de consenso entre os países-membros, a mediação foi feita fora da OEA, por uma coalizão reunindo Brasil, Argentina, Chile e EUA (SIMMONS, 1999). A Guerra das Malvinas, por sua vez, representou uma profunda divisão entre a maior parte dos países latino-americanos e os EUA. Em síntese, o episódio revelou que “a OEA tornara-se impotente para solucionar quaisquer conflitos” e que “a OTAN preponderava sobre o TIAR” (CERVO; BUENO, 2011, p. 484).

A partir desse contexto, podemos extrair algumas observações. Em primeiro lugar, a inclinação para a intervenção direta dos EUA sobre os países da América Central e Caribe se mantém. Muda, no entanto, o tipo de endosso recebido pelos países latino-americanos. Ainda que estas políticas nunca tenham tido um amparo consensual, é só neste momento que ocorre uma grande disparidade entre a posição dos latino-americanos entre si e a posição destes para Washington. Utilizando os indicadores de Carolyn Shaw (2004), é a primeira vez que o consenso entre os países latino-americanos é *alto* e o nível de consenso entre estes e os EUA é *baixo*. Nas palavras de Jorge Domínguez (DOMÍNGUEZ, 1984, p. 7, tradução nossa¹¹¹), “a obsessão do governo dos EUA em evitar uma ‘segunda Cuba’ teve efeitos drásticos que contribuíram para a desintegração do sistema interamericano”.

¹¹¹ No original: “La obsesión del gobierno de Estados Unidos de evitar una ‘segunda Cuba’ tuvo drásticos efectos que contribuyeron a la desintegración del sistema interamericano”.

Em segundo lugar, há uma mudança importante a respeito dos conflitos interestatais. Alguns dos princípios que historicamente nortearam a política internacional do sistema interamericano se manifestam nas posições dos países no Conselho da OEA. Assim como o princípio da não-intervenção torna difícil que algum país consiga emplacar uma iniciativa dessa espécie de forma consensual, o mesmo se aplica à questão dos conflitos interestatais: geralmente há uma convergência de interesses para a resolução pacífica do conflito. Foi o que ocorreu, por exemplo, na querela entre Peru e Equador, ainda que tenha avançado fora do escopo da OEA. Entretanto, a posição dos EUA¹¹² frente ao TIAR e à OEA no episódio da Guerra das Malvinas e no forte intervencionismo na América Central levou estas instituições ao descrédito, deteriorando de forma contundente as relações EUA-América Latina (TOKATLIAN, 1984).

Este momento de desconfiança latino-americana abriu caminho para articulações alternativas ao sistema interamericano representado pela OEA. Em 1983, representantes de México, Venezuela, Colômbia e Panamá criam o Grupo de Contadora.¹¹³ O objetivo do grupo era posicionar-se em favor dos princípios da não-intervenção, autodeterminação e defesa da democracia nos conflitos centro-americanos. Na sequência, em 1985, surge o Grupo de Apoio a Contadora, composto por países sul-americanos como Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. Atuando conjuntamente com os primeiros, passam a se nomear Grupo dos Oito e, em 1990, Grupo do Rio (AYERBE, 2002, p. 206; MILANI, 2019, p. 97).

A articulação do Grupo do Rio abriu caminho para espaços institucionais de mediação de conflitos que não contassem com o envolvimento dos EUA. Ainda que a OEA tenha passado por uma tentativa de redefinir o seu papel após a Guerra Fria (HERZ, 2008, p. 15; NOLTE, 2018, p. 134), os países latino-americanos mantiveram o objetivo de fomentar instituições para além do formato pan-americano. Foi o caso, na América do Sul, da Comunidade Sul-Americana de Nações, criada em 2004, e que em 2007 seria rebatizada de UNASUL. O tratado de constituição da UNASUL foi

¹¹² Os EUA tomaram o lado do Reino Unido no conflito, concedendo apoio logístico aos britânicos (MONIZ BANDEIRA, 2012; SCHENONI; BRANIFF; BATTAGLINO, 2020, p. 14–15).

¹¹³ O nome 'Contadora' se deve à ilha panamenha onde se deu a reunião, chamada Contadora.

assinado no ano seguinte, em 2008, inaugurando oficialmente uma organização regional sul-americana para coordenação política sem a presença dos EUA.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Ao longo deste capítulo, buscamos destacar os principais aspectos conceituais e históricos da política internacional interamericana desde o século XIX, de modo a identificarmos mudanças e continuidades. De uma perspectiva latino-americana, seja nas relações coloniais com as potências ibéricas; ao longo do poderio britânico do século XIX; ou na consolidação hegemônica dos EUA sobre o hemisfério: sempre houve uma relação assimétrica com alguma potência 'de fora'. A recorrência dessas relações assimétricas criou noções de autoridade, como podem ser identificadas no princípio norteador do Corolário Roosevelt, ou nas atuações dos EUA na OEA ao longo da década de 1960. Essa autoridade, no entanto, não se mantinha homogênea ao longo do tempo e do espaço. Ela se modifica a partir de alterações: i) na estrutura – a ascensão dos EUA como potência global; ii) na interação – os câmbios no panorama institucional; iii) na unidade – a partir de mudanças de prioridades da política externa.

Este panorama é fundamental para que situemos o problema em questão e a análise que empreenderemos no próximo capítulo. O Pós-Guerra Fria é um momento em que os EUA são a única superpotência do sistema. Essa nova dinâmica de poder global abriu caminho para duas mudanças importantes no contexto regional. Por um lado, possibilitou a discussão sobre a redefinição da OEA, cuja identidade se encontrava em crise; e, por outro lado, permitiu a consolidação de instituições regionais sem a presença dos EUA – iniciativas que passaram a ser conhecidas como regionalismo pós-hegemônico (TULCHIN, 2016, p. 14).

Como vimos no debate sobre sistemas (ver subseção 1.2.1), o nível da interação é responsável por mediar os impactos da estrutura. Sem uma infraestrutura institucional e/ou normativa, responsáveis por pré-estruturarem a comunicação política, essa interação se modifica, possivelmente é dificultada, mas não necessariamente desaparece por completo. Afinal, a assimetria de poder segue

existindo. Trazendo para o contexto histórico que analisamos, a OEA foi um instrumento que mediou a assimetria de poder na política internacional do continente americano, sobretudo no período imediatamente posterior à Revolução Cubana. Entre a década de 1970 e 1980, a OEA perdeu protagonismo e instituições regionais sem a presença dos EUA foram criadas. Não obstante, os EUA seguiram, por um lado, sendo altamente intervencionistas na América Central e, por outro, engajados nos conflitos da América do Sul ao longo da década de 1980. Isso demonstra que, para haver envolvimento e mediação do hegemom, a existência de um arcabouço institucional pode ser desejável (como vimos na discussão do poder institucional), mas não pode ser encarada como uma condição necessária.

4. AS MEDIAÇÕES DE CONFLITO NA AMÉRICA DO SUL (1986-2018)

Até aqui, vimos no Capítulo 2 como a literatura especializada busca compreender a dinâmica de conflitos na América do Sul. Dentre as perspectivas possíveis (processos de formação do Estado, distribuição de poder regional, instituições transnacionais, entre outros), esta pesquisa explora algumas implicações da assimetria de poder na relação entre Estados Unidos e América do Sul. No capítulo 3, tratamos de inserir essa relação em um contexto histórico. Tal contexto abrange recortes maiores que a América do Sul, de continente americano e América Latina. Ainda assim, sempre foi possível marcar a diferença da influência que, historicamente, os EUA exerceram na América Central e Caribe e da que efetivamente exerceram na América do Sul.

Neste capítulo, nosso objetivo é fazer um levantamento do papel dos EUA em conflitos e crises importantes na América do Sul (que demandaram mediação), com ênfase no período em que instituições 'pós-hegemônicas' de mediação de conflitos (isto é, sem a presença dos EUA), como a UNASUL, já estavam postas. O objetivo é compreender a interação assimétrica entre EUA e América do Sul em um período de contestação institucional. Para tanto, iniciaremos com um contexto um pouco mais amplo, abarcando o período de crise da OEA nas últimas décadas da Guerra Fria. Este período é marcado por: 1) uma OEA enfraquecida; 2) articulação latino-americana, ainda que incipiente; 3) importantes conflitos interestatais na América do Sul que contaram com a participação dos EUA. Na sequência, daremos conta de analisar o fim da Guerra Fria, culminando em um período de maior alinhamento latino e sul-americano aos EUA e em transformações no âmbito da OEA. Trataremos também do contexto que levou à criação da UNASUL, em meio ao paradigma securitário da 'guerra ao terror' e a ascensão das esquerdas na América do Sul.

Por fim, faremos um levantamento de todos os conflitos e crises políticas ocorridas na América do Sul no período de vigência da UNASUL. Analisaremos como se deram estas mediações e qual foi o papel dos EUA ao longo destas crises. Como veremos, haverá um grande contraste com os períodos anteriores de predominância norte-americana nas mediações de conflito sul-americanos. A ausência nas mediações, entretanto, não significou perda de engajamento norte-americano na região.

4.1 DA CRISE DA OEA À CRIAÇÃO DA UNASUL

Nesta seção, trataremos do processo histórico das mediações e do envolvimento dos EUA algumas décadas antes da criação da UNASUL. Trataremos de identificar que os EUA se mostraram ativos e engajados nos conflitos da América do Sul no período de crise da OEA, na segunda metade da década de 1970 e ao longo da década de 1980. Ou seja, mesmo sem o aparato institucional hemisférico, os EUA buscaram engajar-se de alguma forma nos conflitos da América do Sul. Com o fim da Guerra Fria, há uma forte readequação dos países latino-americanos à OEA. Mudanças, como novas normas de defesa da democracia, foram importantes para a legitimação do novo momento da organização. No âmbito da segurança, no entanto, a agenda foi em grande medida pautada pelos EUA ao longo da década de 1990. O século XXI trouxe mudanças importantes no cenário internacional: a prioridade norte-americana para a Ásia e a 'Guerra ao Terror'; a ascensão de economias emergentes; a *onda rosada* na América do Sul, dentre outros. Neste novo contexto securitário, fazia muito sentido criar institucionalidades para a região sul-americana, tendo o Brasil como principal articulador.

Para enriquecer nossa análise, fizemos um levantamento exaustivo dos DIMs (ou MIDs) ocorridos na América do Sul entre 1991 a 2010, elencando os países envolvidos e categorizando os tipos de conflito. Trata-se de um esforço primário, não necessariamente focado em nosso problema de pesquisa, mas que contribui para a compreensão panorâmica da dinâmica de conflitos da região. De forma preliminar, cabe destacar a redução gradativa de disputas territoriais e a predominância de incidentes diplomáticos, na crescente instabilidade envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela no final da década de 2000.

4.1.1 A crise da OEA e o início da articulação latino-americana

No capítulo anterior, vimos que o final da década de 1970 e início da década de 1980 se encontram no ‘período de decadência’ da OEA (ver subseção 3.2.2). Já tratamos de forma superficial dos episódios ocorridos neste período. No entanto, trata-se de uma conjuntura muito importante e, nesse sentido, existem pelo menos três motivos para que nos detenhamos um pouco mais neste assunto. Em primeiro lugar, trata-se de um momento que abarca três crises importantes cuja ocorrência é na América do Sul¹¹⁴: i) o conflito territorial entre Equador e Peru¹¹⁵; ii) o conflito territorial entre Argentina e Reino Unido (a Guerra das Malvinas); iii) o conflito territorial entre Argentina e Chile (a disputa sobre o Canal de Beagle). Em segundo lugar, ainda que nenhum destes conflitos tenham tido a OEA como mediadora importante, os EUA estiveram envolvidos nos três eventos. Em terceiro lugar, trata-se do momento em que foram criados espaços de articulação latino-americana. Estes, não como decorrência lógica, mas por persistência de uma ideia, também são responsáveis (ainda que indiretamente) pelo chamado ‘regionalismo pós-hegemônico’.

Como podemos ver nos Quadros 5, 6 e 7 (seção 3.2), nenhum caso de conflito na América do Sul foi mediado pela OEA – incluindo, portanto, os três episódios citados acima. Ainda assim, *os EUA participam de alguma forma dos conflitos*. No primeiro caso (Equador e Peru), os EUA compõem a coalização garantidora do Protocolo do Rio, o arranjo *ad hoc* responsável por mediar a questão entre Peru e Equador, junto a Brasil, Argentina e Chile (MARES, 1996; SIMMONS,

¹¹⁴ O final da década de 1970 e início da década de 1980 é um período marcado por tensões sobre territórios contestados na América do Sul. Não se trata necessariamente de novos conflitos, mas de um acirramento de questões pré-existentes. As duas décadas anteriores foram de relativa prosperidade para os países sul-americanos, o que propiciou: i) acesso a novas tecnologias de prospecção e exploração de recursos marítimos; ii) uma militarização sem a necessidade de ‘estrangular’ o orçamento; iii) e o desenvolvimento de uma indústria bélica (DOMÍNGUEZ, 1984, p. 3–6). Estes fatores contribuíram, junto a elementos conjunturais, para explicar a renovada tensão na região.

¹¹⁵ O conflito entre Equador e Peru é um dos mais longos e persistentes de todo o continente americano, com sua origem remontando à independência destes dois países. Em 1941, conflitos armados eclodiram no local ao longo de quatro meses, quando as forças peruanas prevaleceram. Em 1942, foi criado o Protocolo do Rio, o primeiro tratado mutualmente ratificado por Peru e Equador, e cujos garantidores eram Argentina, Brasil, Chile e EUA (SIMMONS, 1999, p. 10–11). Desde então, diversos incidentes eclodiram entre os dois países; dentre eles, dois breves enfrentamentos em 1981 e 1984 (DOMÍNGUEZ, 1984, p. 1) e a Guerra de Cenepa, em 1995. Enquanto os peruanos propunham a demarcação completa da fronteira tendo como molde o Protocolo do Rio, os equatorianos rejeitavam essa condição, fazendo com que o acordo fosse sempre uma costura política delicada (SIMMONS, 1999, p. 11).

1999). No segundo caso (Guerra das Malvinas), os EUA não tomaram o lado da Argentina nos fóruns multilaterais, a despeito de uma posição latino-americana massiva a favor da causa argentina, e também atuou ao lado do Reino Unido, fornecendo apoio logístico aos britânicos (MONIZ BANDEIRA, 2012; SCHENONI; BRANIFF; BATTAGLINO, 2020).

No terceiro caso (Argentina e Chile), uma disputa de versões torna a situação mais complexa. A mediação papal foi importante para impedir a escalada do conflito para uma guerra (DOMÍNGUEZ, 1984, p. 1; GERTNER, 2016, p. 85; MONZÓN, 2014, p. 225), mas há divergências sobre quem foi responsável por costurar esse arranjo. Documentos oficiais da Casa Branca, desclassificados em 2012, apontam um interesse dos dois países (principalmente do Chile, mas também da Argentina) de uma mediação estadunidense (GERTNER, 2016, p. 98–99). Trata-se de um fato que, até então, não se sabia. Não obstante, o desenvolvimento a partir daí é mais nebuloso.

A política de direitos humanos do então presidente Jimmy Carter (1977-1981) fez com que as relações entre os EUA e as ditaduras do Cone Sul se deteriorassem. De acordo com Robert Pastor, do Conselho de Segurança Nacional estadunidense, o interesse em atrair os EUA para a disputa, dentre outras motivações, estava também relacionado com a possibilidade de reaproximar estes países de Washington. A esperança, segundo ele, era que a política de direitos humanos fosse abandonada durante o processo de mediação, retornando à agenda da ‘velha escola’ anticomunista. Dentro do governo Carter, disputas internas em relação à política de direitos humanos também eram intensas. Nesse sentido, com receio de que uma mediação direta pudesse criar problemas a essas políticas, grupos favoráveis a elas trabalharam em favor de uma mediação papal. Ou seja, trabalhar em favor da solução da crise, mas sem o envolvimento direto do governo Carter. Zbigniew Brzezinski, outro membro do Conselho de Segurança Nacional, teria uma relação especial com o papa e, assim, foi capaz de criar as condições para a mediação (GERTNER, 2016, p. 98–100).

Não é possível afirmar que a versão contada seja o retrato completo dos acontecimentos.¹¹⁶ Não obstante, os documentos liberados comprovam não apenas o acompanhamento do conflito pelos EUA, mas a consideração das partes em tê-lo como mediador. E, sendo os relatos precisos ou não, o Departamento de Estado trabalhou ativamente (ainda que nos 'bastidores') na mediação do conflito sobre o Canal de Beagle. E, ao fim e ao cabo, estes três casos indicam que os EUA continuaram mantendo sua participação em conflitos da América do Sul, mesmo sem a infraestrutura institucional da OEA.

Enquanto o envolvimento na América do Sul era indireto, a América Central testemunhava uma escalada no intervencionismo norte-americano. Entre 1981 e 1983, sob o governo de Ronald Reagan (1981-1989), os EUA forneceram assistência militar ao governo de El Salvador, visando derrotar grupos insurgentes. Ao mesmo tempo, Washington patrocinou o movimento contrarrevolucionário ('*contras*') na Nicarágua, que buscava minar o regime sandinista (MILANI, 2019, p. 97; PASTOR, 2001). Em 1983, os EUA invadem a ilha de Granada com o argumento de aumento da presença cubana e soviética no país (AYERBE, 2002, p. 205–6). Estes episódios, somados à perda de credibilidade da OEA e o contexto de crescentes divergências entre a maioria dos países latino-americanos e os EUA, fizeram necessária a criação de espaços institucionais de coordenação política que não contasse com a presença estadunidense.

Como já antecipamos, foi em reação a este contexto que espaços de articulação latino-americana foram criados. Em defesa do princípio da não-intervenção, da autodeterminação e da democracia, ministros de Relações Exteriores do México, Venezuela, Colômbia e Panamá criam o Grupo de Contadora, em 1983. Em 1985, a articulação chegou à América do Sul, incluindo países importantes da região. É criado, então, o Grupo de Apoio a Contadora, composto por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. No ano seguinte, em 1986, os dois grupos se unificaram, formando o Grupo dos Oito – futuramente, Grupo do Rio (AYERBE, 2002, p. 206; MILANI, 2019, p. 97). Estas articulações iniciais não trataram de fundar uma organização política ambiciosa e consolidada. Antes de tudo, nesta conjuntura

¹¹⁶ O líder da junta militar argentina, Jorge Rafael Videla, por exemplo, nega esse protagonismo norte-americano nas negociações (GERTNER, 2016, p. 100–102).

histórica, a criação do Grupo dos Oito significou “a padronização coletiva de atitudes latino-americanas diante dos conflitos no ‘quintal’ dos Estados Unidos” (CERVO; BUENO, 2011, p. 483).

4.1.1 O hemisfério incontestado: as implicações do fim da Guerra Fria

A queda do Muro de Berlim, em 1989, e o fim da União Soviética, em 1991, representam mais do que uma mudança conjuntural. A Guerra Fria, contexto sob o qual toda a política hemisférica se desenvolveu após a criação da OEA, consistia em um sistema internacional cuja distribuição dos agregados de poder era bipolar. Vimos neste trabalho como o tema do combate a influências soviéticas pautou por muitas décadas o espaço da OEA (ver seção 3.2). Com o colapso da União Soviética, não havia um desafiante claro à preponderância dos EUA. Roberto Russell e Juan Tokatlian (p. 212, tradução nossa¹¹⁷) refletem sobre este momento da seguinte forma:

o fim da bipolaridade pareceu sepultar muitas das opções estratégicas às quais a América Latina havia apelado durante os anos da Guerra Fria (proteção extra-hemisférica, unidade coletiva, revolução social e terceiro-mundismo) e, com mais ou menos sorte, todos os países latino-americanos se aproximaram de Washington – com a exceção de Cuba.

Assim, enquanto a década de 1980 se encerra com desconfianças nas relações EUA-América Latina, o pós-Guerra Fria, de modo geral, foi um momento de acomodação em bloco a Washington.

A partir desse novo contexto, as percepções do que constituiria uma ameaça no contexto interamericano se alteraram. O conceito tradicional de segurança definida em termos geopolíticos e estratégicos se manteve, mas aos poucos foi se expandindo, incorporando um apanhado de questões que anteriormente não eram inseridas dentro da temática de ‘segurança’. Além da mudança na distribuição de poder global, a América do Sul viveu um período importante de transição para a

¹¹⁷ No original: “el fin de la bipolaridad pareció sepultar muchas de las opciones estratégicas a las que había apelado América Latina durante los años de la Guerra Fria (protección extra-hemisférica, unidad colectiva, revolución social y tercermundismo) y, con más o menos fortuna, todos los países latinoamericanos se acercaron a Washington con la excepción de Cuba”.

democracia.¹¹⁸ Nesse sentido, a defesa da estabilidade democrática, por exemplo, se tornou uma das preocupações centrais nos debates sobre segurança regional (SHAW, 2004, p. 153; WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013, p. 371).

A virada democrática e a nova agenda de segurança foram os pilares para a reformulação da então combalida OEA (MILANI, 2019, p. 102; NOLTE, 2018, p. 134; SHAW, 2004, p. 154). Em contraste com a década anterior, os países-membros passaram a demonstrar um renovado interesse em ações multilaterais no âmbito pan-americano. A convergência de interesses desse novo momento teve, no mínimo, dois resultados. Em primeiro lugar, este reengajamento gerou um novo arcabouço institucional responsável por mirar as novas prioridades do período. Iniciativas como a criação da Unidade para a Promoção da Democracia (UPD)¹¹⁹, em 1990; os gatilhos na eventualidade de um golpe de Estado em um país-membro (como a reunião imediata de Ministros das Relações Exteriores nestes casos); a agenda da Cúpula das Américas, com o objetivo de fomentar a cooperação entre os países do continente; o fomento de medidas para a construção de confiança mútua; entre outras (HERZ, 2008, p. 18; SHAW, 2004, p. 154–156).

Em segundo lugar, para os EUA, não foi necessário abusar de sua influência e poder em ações unilaterais para atingir seus interesses hemisféricos, pois estes estavam a seu alcance via espaços multilaterais (SHAW, 2004, p. 157). Este novo cenário é resumido pelo Departamento de Estado norte-americano ([s.d.], grifo nosso, tradução nossa¹²⁰) da seguinte maneira:

no Hemisfério Ocidental, os perigos da Guerra Fria foram substituídos por *desafios novos e mais complexos*. Tráfico ilícito de drogas, pessoas e armas, organizações criminosas e *cybercrime* ameaçam a paz e a prosperidade na região. Essas ameaças transnacionais alteraram definições tradicionais de segurança e requerem respostas multilaterais coordenadas pelos governos no hemisfério em acordo com os princípios e normas democráticas.

¹¹⁸ Sobre a transição democrática argentina, ver Marcelo Sain (2000); sobre a brasileira, ver Adriano Codato (2005) e José Murilo de Carvalho (2019).

¹¹⁹ O objetivo da UPD é prover amparo técnico e consultas sobre questões práticas inerentes a governos democráticos.

¹²⁰ No original: “*In the Western Hemisphere, the dangers of the Cold War have been replaced by new and more complex challenges. Illicit trafficking in drugs, persons, and weapons, criminal organizations, and cybercrime threaten peace and prosperity in the region. These transnational threats have changed traditional definitions of security and require coordinated multilateral responses by the governments in the hemisphere in accordance with democratic norms and principles*”.

Sem qualquer ameaça geopolítica crível à preponderância de Washington no continente, os debates que ocorrem em âmbito interamericano eram quase de ordem doméstica: combate ao narcotráfico e manutenção da estabilidade (democrática e interestatal).

Ainda que possamos concordar que estes desafios apresentam de fato um caráter novo, principalmente por seu caráter transnacional, o objetivo mais amplo não difere muito daquele já proferido pelo então presidente dos EUA Theodore Roosevelt no final do século XIX (ver subseção 3.1.2). À época, segundo o Corolário Roosevelt, tudo o que os EUA “deseja é ver seus países vizinhos estáveis, ordenados e prósperos” (ROOSEVELT, 1904). A própria iniciativa da ALCA, cujos debates se iniciaram em 1994 e se encerraram em 2005 sem acordo (MILANI, 2019, p. 102), é muito semelhante à ideia de união aduaneira hemisférica do final do século XIX (MONIZ BANDEIRA, 2009, p. 47). Assim, levando em conta a assimetria de poder (e a ausência de contestação), a razão da convergência de interesses nesta conjuntura histórica fica mais clara. A tendência, como aponta David Lake (2009b, p. 38, tradução nossa¹²¹), é este mote: “Estados dominantes proveem ordem e, assim, fazem exigências a outros Estados”.

Nesse sentido, com exceção da Guerra de Cenepa (1995), entre Equador e Peru, a década de 1990 foi bastante estável em termos de violência política. Contabilizando conflitos envolvendo grupos políticos (internos ou interestatais), o continente americano foi considerado o mais pacífico no intervalo do ano de 1990 a 2006, atrás apenas da Europa (HARBOM; WALLENSTEEN, 2008; RUSSELL; TOKATLIAN, 2009, p. 223). O TIAR, também, não foi acionado em nenhum momento entre 1989 e 2001 para tratar de assuntos de segurança regional (SHAW, 2004, p. 157). A maioria das crises entre Estados desta década são incidentes menores: poucos são reivindicações territoriais e, mesmo quando o são, não chegaram aos níveis de tensão da década anterior (ver Quadro 8).¹²² Isto não implica na inexistência de crises. A diferença, no entanto, é que pelo menos ao longo da década de 1990, as respostas tiveram um alto nível de consenso entre os

¹²¹ No original: “*Dominant states provide order and, in turn, make demands on other states; subordinate states benefit from the order and regard the commands of the dominant state necessary for that order as legitimate and, therefore, authoritative*”.

¹²² Novamente, com a exceção do caso entre Equador e Peru.

países sul-americanos e os EUA, além de um enquadramento multilateral através da OEA.

Foi assim, por exemplo, no episódio do autogolpe do presidente Alberto Fujimori, do Peru, no ano de 1992. Uma semana após o golpe que fechou o congresso peruano, os Ministros das Relações Exteriores da OEA se reuniram. Diversos Estados do continente aplicaram algum tipo de sanção econômica, incluindo os EUA. O plano de Fujimori era fazer um plebiscito para legitimar sua centralização de poder, mas, após contínua pressão internacional, terminou por apresentar à OEA um plano para a eleição de uma assembleia constituinte e a promessa de normalização institucional. Mesmo com a insatisfação da oposição peruana e de alguns países do continente, o Peru voltou a atuar com alguma normalidade dentro da OEA a partir de 1993 (SHAW, 2004, p. 162–163). Alguns anos mais tarde, em 2000, Fujimori declarou suas pretensões de concorrer a um terceiro mandato, proibido pela constituição aprovada em 1993. Ao fim e ao cabo, oponentes domésticos e membros da OEA pressionaram contra este movimento e Fujimori deixou o país, renunciando ao cargo em novembro de 2000 (SHAW, 2004, p. 164–165).

Quadro 8 - Levantamento de disputas interestatais militarizadas (DIMs) envolvendo países da América do Sul (1990-1999).

nº da disputa	Lado A	Lado B	Início	Final	Tipo de conflito ¹²³
3987	Equador	Peru	06/10/1991	13/10/1991	Disputa territorial ¹²⁴
3550	Peru	EUA	24/04/1992	24/04/1992	Incidente ¹²⁵
4219	Venezuela	Colômbia	07/01/1994	09/01/1994	Incidente
4145	Colômbia	Nicarágua	xx/04/1994	xx/04/1994	Incidente

¹²³ As categorias de *Tipo de conflito* foram feitas pelo próprio autor a partir das narrativas dos conflitos, compiladas por Douglas M. Gibler (2018).

¹²⁴ Classificamos **disputa territorial** quando há, no conflito, reivindicações envolvendo território.

¹²⁵ Classificamos como **incidente** conflitos envolvendo incidentes diplomáticos em um sentido amplo. Estes podem ser a respeito de exilados, de forças transnacionais, de tráfego aéreo, etc.

4013	Equador	Peru	09/01/1995	25/07/1995	Guerra ¹²⁶
4143	Equador	Peru	20/09/1995	xx/07/1996	Disputa territorial
4009	Venezuela	Colômbia	08/10/1995	xx/10/1995	Incidente
4148	Chile	Reino Unido	06/03/1996	14/03/1996	Direitos de pesca ¹²⁷
4149	Venezuela	Trinidad y Tobago	30/10/1996	30/10/1996	Direitos de pesca
4172	Venezuela	Colômbia	06/02/1997	28/02/1997	Incidente
4154	Venezuela	Trinidad y Tobago	xx/04/1997	28/05/1997	Direitos de pesca
4144	Equador	Peru	13/05/1997	20/10/1997	Disputa territorial
4189	Equador	Peru	xx/07/1998	26/10/1998	Disputa territorial
4155	Venezuela	Trinidad y Tobago	08/06/1999	11/06/1999	Direitos de pesca
4260	Venezuela	Guiana	03/10/1999	09/10/1999	Disputa territorial

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base no MIDs da base de dados Correlates of War.

Cabe destacar também o episódio de um levante militar ocorrido no Paraguai, em 1996. Em abril de 1996, o general Lino César Oviedo, comandante do Exército do Paraguai, liderou uma tentativa frustrada de destituir Juan Carlos Wasmosy¹²⁸ do poder. Após a situação, Wasmosy ordenou a destituição de Oviedo do cargo, encaminhando-o para a reserva. Oviedo desafiou o presidente paraguaio, não obedecendo ao comando. O general ainda teria dado um ultimato a Wasmosy para que reconsiderasse sua decisão. Os EUA foram o primeiro país estrangeiro a se manifestar em defesa de Wasmosy (AGÊNCIAS INTERNACIONAIS, 1996). Os Ministros das Relações Exteriores da OEA se reuniram em uma sessão emergencial, também condenando o comportamento de Oviedo. Wasmosy, junto à pressão internacional, foi bem-sucedido na imposição de sua autoridade e Oviedo foi capturado e preso (HIRST, 2009, p. 120; SHAW, 2004, p. 167).

¹²⁶ Trata-se da única **guerra** deste período. Mesmo não ultrapassando o limiar de mortos para algumas bases de dados considerarem uma guerra, trata-se de um conflito armado entre as Forças Armadas de dois países com um longo histórico de litígio fronteiriço.

¹²⁷ Disputas a respeito dos limites que circunscrevem o **direito de pesca**.

¹²⁸ Juan Carlos Wasmosy, o primeiro presidente civil dos últimos 40 anos, havia sido eleito em 1993 com base na constituição aprovada no ano anterior (as eleições foram monitoradas pela OEA e consideradas livres e justas).

Estas duas mediações ilustram o novo papel que a OEA passou a assumir na década de 1990. Neste período, quando instituições da democracia representativa eram ameaçadas de alguma forma, a OEA conseguiu atuar de forma ágil, multilateral e com alto nível de consenso entre os países-membros. Na primeira crise envolvendo o presidente peruano Alberto Fujimori, em 1992, as limitações da organização em termos de fortalecimento da democracia na América do Sul também são identificáveis. Afinal, há muitos indícios de que Fujimori teria ligações com esquadrões da morte ao longo de seu período na presidência do Peru, responsáveis por perseguirem e executarem opositores políticos (BBC BRASIL, 2007).¹²⁹ Ainda assim, as características de celeridade e convergência multilateral se mantiveram – aliadas a uma vontade norte-americana de manter esta linha de atuação.

O conflito interestatal do período, a Guerra de Cenepa, foi mais um capítulo da histórica disputa territorial entre Equador e Peru. Em janeiro de 1995, no Vale do Cenepa (cerca de 350km ao sul de Quito e 950km ao norte de Lima), eclodiu uma intensa batalha entre as tropas dos dois países (SIMMONS, 1999, p. 12). Enquanto as fontes oficiais apontam para cerca de 200 vítimas, “estimativas confiáveis não-oficiais colocam o número de mortes para acima de 1000 em 34 dias de combate” (MARES, 1996, p. 103). Os dois lados, no entanto, agiram para que o conflito não mantivesse uma escalada contínua. Fujimori, então presidente do Peru, pediu que uma zona desmilitarizada fosse monitorada pelos garantidores do Protocolo do Rio (EUA, Argentina, Brasil e Chile); Sixto Durán Ballén, presidente do Equador, também pediu publicamente pela mediação dos garantidores (MARES, 1996, p. 103; SIMMONS, 1999, p. 12).

Mesmo que a guerra não tenha alterado a distribuição de território, ela foi decisiva para que o Equador adotasse uma postura mais flexível em relação ao Protocolo do Rio (ao qual fazia oposição há pelo menos 35 anos). Em decorrência disso, os países garantidores tiveram uma participação muito mais ativa na resolução do conflito. A mediação foi essencial não apenas para implementação do

¹²⁹ A leniência da OEA à atuação de Fujimori, sobretudo no início da década de 1990, pode estar relacionada à perseguição que este empreendia à organização de inspiração maoísta, Sendero Luminoso.

cessar-fogo, mas para reestabelecer a comunicação militar e diplomática entre Equador e Peru (SIMMONS, 1999, p. 12–13).

Em suma, podemos dizer que ao longo da década de 1990 os EUA participaram de forma ativa na mediação das principais crises da América do Sul, sejam elas referentes à preservação das instituições democráticas, seja na mediação de conflitos interestatais. Para tanto, não foram necessárias ações unilaterais (secretas ou não), predominando ações multilaterais, sobretudo via OEA. Isso se deve muito ao contexto global do imediato pós-Guerra Fria. Ou seja, ao mesmo tempo em que a América Latina como um todo ganha, aos olhos dos EUA, uma prioridade influenciada por grupos de interesse, as ameaças extra-hemisféricas nunca foram tão exíguas (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 334; SMITH, 1996, p. 325–329). Pela reformulação dos espaços político-institucionais hemisféricos e pelo engajamento multilateral, Washington procurava, como define Héctor Saint-Pierre (2011, p. 410; MILANI, 2019, p. 103), “recompôr doutrinariamente o continente americano como sua área de segurança nacional”.

As articulações latino-americanas criadas na década anterior, por sua vez, sem as opções estratégicas do período da Guerra Fria, passaram a ter uma atuação muito mais tímida. Não obstante, a criação do bloco econômico do MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), mesmo não sendo necessariamente um espaço para a resolução de conflitos, também teve repercussões políticas. O MERCOSUL, por exemplo, atuou na resolução da crise envolvendo a tentativa de levante militar no Paraguai, em 1996 (RUSSELL; TOKATLIAN, 2009, p. 221).¹³⁰ Ademais, o MERCOSUL foi importante para estabelecer um horizonte de articulação política sul-americana, tanto em termos concretos quanto conceituais¹³¹ – ou seja, tanto de integração econômica como elemento fomentador de uma identidade regional sul-americana (SANTOS, 2014, p. 27).

¹³⁰ A assinatura do Protocolo do Ushuaia, em 1998, sedimentou o papel do MERCOSUL na proteção à democracia (MERCOSUL, 1998).

¹³¹ O fim da Guerra Fria criou um “vácuo identitário para o Terceiro Mundo” (SANTOS, 2014, p. 27). A adesão do México ao NAFTA, dentre outros fatores, também contribuíram para a erosão do conceito político de América Latina. Aos poucos, a América do Sul foi criando sua própria identidade regional e espaços de coordenação política.

4.1.2 A ‘Guerra ao Terror’ e a ascensão das esquerdas na América do Sul

A virada para o século XXI é marcada por pelo menos duas mudanças que afetam profundamente o caráter das relações EUA-América do Sul. Em primeiro lugar, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 abrem caminho para um paradigma de segurança conhecido como *guerra ao terror*. No nível da narrativa, sedimenta-se um “conceito alargado de terrorismo” (VILLA, 2010, p. 29) associado às ‘novas ameaças’ transnacionais; isto é, o “amalgama de todos os males”, tais como: narcotráfico, terrorismo, crime organizado, imigração ilegal e a proliferação de armas de destruição em massa para atores não-estatais (TOKATLIAN, 2015, p. 70). A guerra ao terror não apenas buscou legitimar ações militarizadas e unilaterais dos EUA, mas, na visão de parte da literatura, fez Washington “efetivamente perde[r] interesse na América Latina” (HAKIM, 2006, p. 36, tradução nossa¹³²). Assim, com o aprofundamento da “irrelevância estratégica” (HIRST, 2003, p. 94) da América do Sul frente a Washington, a tradicional política do ‘dividir para governar’ perde espaço e os EUA passam a funcionar, principalmente para os países do Cone Sul, “como pretexto para a cooperação dos países sul-americanos” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 334, tradução nossa¹³³; FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 82).

Em segundo lugar, a ideia de um sistema internacional sob a égide da unipolaridade norte-americana passa a dar lugar para um contexto de maior difusão de poder, sobretudo na área econômica (CHRISTENSEN, 2013, p. 172). Na famosa constatação de Peter Katzenstein (2005, p. 1, tradução nossa¹³⁴), nosso mundo passa a ser “um de regiões profundamente incrustadas [*embedded*] em um império americano”. Ou seja, se por um lado, os EUA passaram a utilizar a sua poderosa máquina de guerra em ações cada vez mais unilaterais, por outro a (re)ascensão de países como Índia, Rússia, Brasil e China, sobretudo após 2008, estruturam um novo tabuleiro no qual as políticas externas sul-americanas passam a atuar (para ver o ritmo de crescimento destes países, ver Figura 5). Apesar de não existir uma

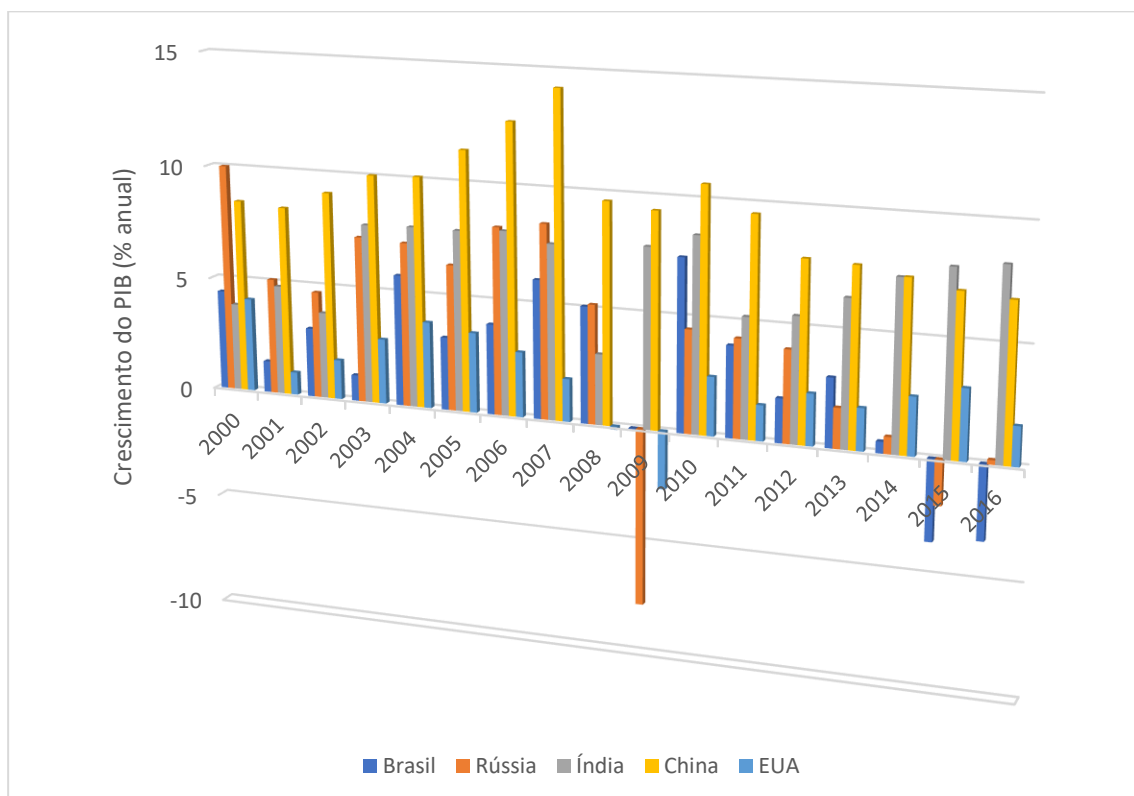
¹³² No original: “*After 9/11, Washington effectively lost interest in Latin America*”.

¹³³ No original: “*The US factor thereby became less directly relevant to the Southern Cone countries, and the ‘divide and rule’ factor diminished as the United States became an external motive for Southern Cone cooperation*”.

¹³⁴ No original: “*ours is a world of regions, embedded deeply in an American imperium*”.

concorrência séria e declarada entre EUA e uma destas outras potências pela presença militar na América do Sul, a crescente assertividade de Rússia, China e EUA na defesa de seus interesses no globo “não os caracteriza como totalmente alheios ao *status* de segurança na América do Sul” (CEPIK, 2010, p. 63).

Gráfico 4 - Crescimento econômico de Brasil, Rússia, China e Índia em relação aos EUA.



Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do Banco Mundial.

Foi neste contexto em que os doze países da América do Sul avançaram na criação da UNASUL, em 2008, tendo o Brasil com o principal fiador da iniciativa (REZENDE, 2013, p. 184). Apesar de a organização ter múltiplos propósitos e conselhos temáticos (NOLTE, 2018; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), mesmo cercado de muita controvérsia (CEPIK, 2010, p. 60), foi um dos primeiros a serem criados dentro da UNASUL (LIMA, 2013, p. 183). Com a criação do CDS, então, se constitui pela primeira vez uma organização regional com os objetivos de integração e de cooperação em defesa dos países da América do Sul (REZENDE, 2013, p. 185).

Desenvolvimentos como esse fizeram com que muitos especialistas identificassem nestes processos a gênese de um “hemisfério pós-hegemônico” (CRANDALL, 2011; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; TULCHIN, 2017). Afinal, na visão destes pesquisadores, os EUA haviam “perdido o interesse na construção de seu quintal [*backyard*]” (RIGGIROZZI, 2012, p. 20, tradução nossa¹³⁵), abrindo espaço tanto para espaços institucionais de segurança e defesa sem a presença dos norte-americanos, quanto para o aprofundamento de relações com potências de fora do continente, com destaque para a China (MILANI, 2019, p. 115). Para avaliarmos criticamente estas afirmações, trataremos de analisar o contexto securitário que levou à criação da UNASUL e, na sequência, o papel dos EUA ao longo das mediações empreendidas pela UNASUL

4.1.3 O contexto securitário sul-americano e a criação da UNASUL

Na seção anterior, vimos como predominou um alto nível de consenso nas mediações de conflito referentes a disputas territoriais ou crises democráticas na América do Sul. Isso, entretanto, não implica na ausência de importantes divergências entre os países da América do Sul e os EUA no contexto da virada do século XX para o XXI. Dentre elas, podemos destacar: 1) as negociações envolvendo a ALCA; 2) a crescente presença militar estadunidense nas operações de combate ao narcotráfico na região andina.

Se a agenda hemisférica de segurança proveniente dos EUA foi relativamente bem-aceita e, *grosso modo*, incorporada ao longo da década de 1990, o mesmo não pode ser dito da agenda político-econômica – ao menos não inteiramente. Mesmo que a política econômica dos principais países sul-americanos tenham se norteado nessa época pelo chamado *consenso de Washington* (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 8), as negociações para a criação da ALCA mostraram um limite às pretensões hemisféricas estadunidenses. Apesar das negociações terem avançado desde seu início, em 1994, quando se aproximava a data projetada de implementação (2005),

¹³⁵ No original: “*Today the regional scenario is marked by a loss of interest in the United States with building its backyard*”.

importantes países latino-americanos começaram a demonstrar restrições (BATISTA JR, 2003). Junto à vitória eleitoral de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul em meados da virada de século, fenômeno conhecido como *onda rosa*¹³⁶ (LAMBERT, 2010), a rejeição à ALCA ganhou força e se tornou definitiva em 2005.

Para além dos espaços multilaterais, os EUA também tomaram iniciativas fortemente militarizadas no combate ao narcotráfico na América do Sul – sendo o Plano Colômbia o principal exemplo (VILLA, 2010, p. 26). Concebido em 1999, o Plano Colômbia é um acordo bilateral entre Andrés Pastrana Arango, presidente colombiano, e Bill Clinton, então presidente dos EUA. Dentre seus objetivos, consta a eliminação do narcotráfico no território colombiano e o fim do conflito armado com as FARC mediante a desestruturação dos grupos guerrilheiros (VEILLETTE, 2005, p. n.p.). Dentre os países sul-americanos, o Brasil era um dos que apresentava as maiores reservas frente a esse tipo de iniciativa (HIRST, 2009). Segundo Rafael Villa (2010, p. 32), na visão do Brasil não estava “claro se a luta ao narcotráfico encobriria objetivos militaristas na região sul-americana”. À medida que avançava a Guerra ao Terror no Oriente Médio e que o conceito de terrorismo era alargado a ponto de englobar grupos como as FARC, o receio de militarização ganhou ainda mais força.

Entre os países andinos, a Venezuela foi quem apresentou a postura mais desfavorável ao Plano Colômbia. Desde o início, o governo de Hugo Chávez apontava essa iniciativa como um pretexto de Washington para aumentar a presença militar na região. Esta posição se tornou ainda mais assertiva após a tentativa de golpe de Estado fracassada no ano de 2002, no qual os EUA eram suspeitos de participação (VILLA, 2004, 2010). Assim, a Venezuela se consolidou como um ator de posições políticas antagônicas frente aos EUA, o que se manifestou principalmente na ALBA, mas também pela participação (e defesa) da UNASUL.

¹³⁶ Os governos da América do Sul identificados com a esquerda são os seguintes: Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (Brasil; 2003-2016), Néstor e Cristina Kirchner (Argentina; 2003-2015), Tabaré Vazquez e Pepe Mujica (Uruguai; 2005-2020), Rafael Correa (Equador; 2007-2017), Hugo Chávez e Nicolás Maduro (Venezuela; 1999-), Evo Morales (Bolívia; 2007-2019) e Fernando Lugo (Paraguai; 2008- 2012) (MILANI, 2019, p. 132).

A tentativa de golpe na Venezuela, em 2002, gerou uma articulação de diversos países no esforço de mediação com o objetivo de recompor a estabilidade política do país. Após Chávez retomar o controle do executivo, se mostrou necessário o fomento de canais de diálogo entre situação e oposição para a reconstrução da ordem constitucional. A OEA participou de forma ativa, assim como nos outros episódios de ruptura democrática na região. Dessa vez, no entanto, diferentemente dos episódios ocorridos na década de 1990, o nível de consenso na região estava bastante enfraquecido. Entre os países da América Latina, havia posições tão diversas quanto, por um lado, apoio à legitimidade do governo de Chávez e, por outro, condenação de Chávez e apoio implícito aos líderes do golpe. Os EUA, por sua vez, se pronunciaram culpando o governo Chávez pela crise (SHAW, 2004, p. 168–169). Ao fim, concordou-se com a solução de um referendo que decidiria acerca da revogação ou manutenção do mandato presidencial de Hugo Chávez.

Segundo os relatos do então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim (2013, p. 35–49), Chávez sugeriu a criação de um grupo de amigos da Venezuela para contornar o imbróglio. Sua ideia inicial era formar um grupo restrito a países que o apoiassem. Entretanto, tal ideia jamais prosperaria frente à oposição e aos órgãos multilaterais. Coube ao Brasil, então, a missão de articular uma alternativa. Assim, criou-se um Grupo de Amigos junto ao Secretário Geral da OEA, César Gaviria, composto por Brasil, EUA, México, Chile, Espanha e Portugal, que seriam responsáveis por supervisionar o referendo. Com a articulação findada, o presidente Chávez demonstrou pouca receptividade à presença da OEA – sendo necessária muita articulação para conseguir sua aquiescência. Por fim, apesar de algumas irregularidades, o resultado favorável a Chávez foi oficializado.

Quadro 9 - Disputas interestatais militarizadas envolvendo países da América do Sul (2000-2010).

nº da disputa	Lado A	Lado B	Início	Final	Tipo de conflito
4156	Suriname	Guiana	03/06/2000	xx/09/2000	Disputa territorial
4261	Venezuela	EUA	12/10/2000	21/10/2000	Incidente
4262	Venezuela	Colômbia	13/10/2000	23/11/2000	Incidente

4263	Colômbia	Nicarágua	24/10/2001	xx/11/2001	Direitos de pesca
4494	Argentina	Rússia	13/06/2002	13/06/2002	Incidente
4495	Venezuela	Colômbia	xx/03/2003	30/03/2003	Incidente
4496	Brasil	Peru	15/07/2003	15/07/2003	Incidente
4498	Equador	Colômbia	01/07/2005	01/07/2005	Incidente
4499	Colômbia	Equador	05/03/2006	11/03/2006	Incidente
4500	Venezuela	Colômbia	11/08/2006	11/08/2006	Incidente
4501	Colômbia	Equador	xx/03/2007	xx/03/2007	Incidente
4502	Colômbia	Equador	02/03/2008	03/03/2008	Incidente
4503	Venezuela	Colômbia	03/03/2008	16/05/2008	Incidente
4504	Equador	Colômbia	07/03/2009	12/08/2009	Incidente
4505	Colômbia	Venezuela	09/06/2009	21/11/2009	Incidente
4506	Venezuela	EUA	08/01/2010	08/01/2010	Incidente
4507	Colômbia	Venezuela	29/07/2010	30/07/2010	Incidente

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base no *Militarized Interstate Disputes* do COW.

Este exemplo ilustra como a resposta no âmbito da OEA deixou de ser coesa, como foi ao longo da década de 1990. A relutância dos EUA em condenar o golpe na Venezuela, por sua vez, trouxe o peso da história do intervencionismo (ou mera condescendência) de Washington com governos autoritários da região voltando à tona (HAKIM, 2002). A OEA, aos olhos de alguns países, passava a ter novamente a sua credibilidade ameaçada. É possível, portanto, constatar que a política hemisférica e as relações dos países latino-americanos com os EUA entravam novamente em crise.

Quanto a conflitos interestatais, o período que vai de 2000 a 2010 passou sem ocorrências muito graves (ver Quadro 9). Com a exceção de uma disputa territorial entre Guiana e Suriname, predominaram os incidentes diplomáticos e disputas militarizadas ao redor de questões transnacionais, como guerrilhas ou narcotráfico. Nesse sentido, não é surpresa constatar que o eixo Colômbia, Equador

e Venezuela participam em 82% das disputas interestatais militarizadas levantadas no Quadro 9.¹³⁷ Cabe destacar que, em razão dos episódios consistirem, de modo geral, em incidentes diplomáticos envolvendo forças transnacionais, não demandaram um grande esforço de mediação internacional.

Mesmo assim, cabe destacar que se trata de ameaças as quais os EUA mantinham como prioridade de atuação na região, e o faziam militarmente, como demonstramos no caso do Plano Colômbia. As tensões entre Colômbia, Venezuela e Equador, por exemplo, provêm justamente da contrainsurgência colombiana apoiada pelos EUA e seu transbordamento para os países vizinhos (CEPIK, 2010; VILLA; OSTOS, 2005). A atuação colombiana não raro incorreu em violação de território. Em 2008, uma destas operações resultou no assassinato de Raúl Reyes, conhecido como porta-voz das FARC, em território equatoriano. Em resposta, a Venezuela chegou a mobilizar suas tropas para a fronteira com a Colômbia (CEPIK, 2010, p. 63–64). Estas tensões explicam, ao mesmo tempo, as resistências e o empuxo para a criação do CDS no âmbito da UNASUL. De um lado, trata-se de um esforço que visa excluir os EUA dos temas de segurança e defesa, fortalecendo visões comuns; por outro lado, estas percepções comuns acerca dos problemas de segurança e defesa na região não eram dadas.

A concertação política entre países sul-americanos iniciou ainda em 2000, quando ocorreu a I Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estado. Foi a primeira vez na história em que os presidentes sul-americanos se reuniram em uma cúpula exclusiva para os países da região. Desses encontros, surge o predecessor da UNASUL, a Comunidade de Nações Sul-Americanas, criada a partir da III Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estado, ocorrida no Peru, em 2004. Em abril de 2007, a organização passa a se chamar UNASUL, e seu tratado constitutivo é assinado em maio de 2008 (NOLTE, 2018, p. 134). A ideia da criação de um órgão regional para tratar de segurança e defesa partiu do Chile, em 2007. A iniciativa é reforçada pelo Brasil, em 2008, na figura do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em razão da crise diplomática entre Equador, Colômbia e Venezuela (BATTAGLINO, 2012a, p. 81–82; FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 88; REZENDE, 2013, p. 185).

¹³⁷ Isto é, em 82% dos casos estão envolvidos pelo menos um dos três países.

Ao longo das tratativas, a principal resistência à criação do CDS, no âmbito da UNASUL, veio da Colômbia. O receio colombiano se manifestava em alguns aspectos do desenho institucional, como o processo decisório dentro do CDS, mas principalmente na forma como os países vizinhos passariam a tratar das FARC (CEPIK, 2010, p. 60).¹³⁸ Após longa articulação política para superar as diferenças entre os atores, a criação do CDS é aprovada na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL em dezembro de 2008 (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 87) e sua inauguração se dá no ano seguinte, em março de 2009 (CEPIK, 2010, p. 69). Seus objetivos gerais são os seguintes:

- a) Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como uma contribuição para a paz mundial.
- b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais, e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe.
- c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. (UNASUL - CDS, 2017, p. 68)

Trata-se, mais uma vez, de uma instituição pioneira: o CDS é a primeira instituição regional sul-americana especializada em assuntos de defesa (BATTAGLINO, 2012a, p. 82).

É necessário enfatizar que as temáticas de segurança e defesa não eram centrais nos documentos fundadores da UNASUL, aparecendo de forma bastante tímida no Tratado Constitutivo de maio de 2008 (CEPIK, 2010, p. 65; FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 88; WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013, p. 377). A proposta ganhou força, como mencionamos, encabeçada pela liderança brasileira, que estava, por sua vez, fortemente influenciada pela possibilidade de transbordamento da crise diplomática entre Equador, Colômbia e Venezuela. Apesar da emergência de curto prazo, a criação da UNASUL e do CDS apontam objetivos ambiciosos e de longo prazo. Fica claro que, pelo menos para os atores mais comprometidos deste processo, constava também o intento de “impedir a materialização de uma política

¹³⁸ Esta resistência não provém estritamente de uma rivalidade interestatal com a Venezuela e Equador, mas também um recorte ideológico que predominava na América do Sul. A ideia de giro à esquerda ou *onda rosa* não foi um processo homogêneo na região, havendo importantes governos identificados com a direita e com fortes laços com os EUA, como é o caso da própria Colômbia (MILANI, 2018, p. 156).

estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente” (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 88).

4.2 AS MEDIAÇÕES DE CONFLITO NO PERÍODO DA UNASUL E O PAPEL DOS EUA

Apesar da UNASUL ser reconhecida como um complemento ao sistema interamericano (CEPIK, 2010, p. 61), a sobreposição de membros e de funções entre UNASUL e OEA também ilustra um objetivo, inerente à organização sul-americana, de desafiar a organização continental (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013, p. 377). Como tratamos ao longo dessa pesquisa (sobretudo a partir do capítulo 3), as instituições responsáveis pela proteção da democracia e pela defesa do continente americano se mostraram historicamente condicionadas pelo interesse nacional estadunidense (BATTAGLINO, 2012a, p. 82), seja pela influência do hegemom ou por “vácuo de iniciativas” sul-americanas (VILLA, 2010, p. 49). Mesmo que o papel de mediação de crises não fosse uma prioridade na sua agenda original (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2012), desde a sua fundação, em 2008, a UNASUL mediou todas as disputas interestatais militarizadas e as crises democráticas sul-americanas. A OEA, por sua vez, esteve envolvida em grande parte destes conflitos (ver Quadro 10, Seção 4.3).

Nesta seção, buscaremos compreender o papel dos EUA, com seu *status* de hegemom, durante o período conhecido como regionalismo pós-hegemônico. Ao longo desta pesquisa, vimos como a mediação e/ou engajamento dos EUA na América Latina foi bastante duradouro desde que se estabeleceu como ator preponderante na hierarquia de poder do sistema internacional. Isto não se deu de forma homogênea nos recortes geográficos (seja no México, América Central, Caribe e/ou América do Sul) e temporais. Ainda assim, as últimas três décadas abarcadas na seção 4.1 mostram um engajamento ativo do hegemom sobre a América do Sul, mesmo quando não teve à sua disposição canais institucionais permanentes. Para a análise do nosso problema de pesquisa, faremos um levantamento de todos os conflitos e crises políticas que envolveram mediação

internacional entre 2008 e 2018 (anos de vigência e atuação da UNASUL). Neste esforço, buscaremos identificar: 1) a participação da UNASUL; 2) a participação da OEA; 3) o papel dos EUA, tanto na mediação quanto sua participação no conflito.

4.2.1 Conflito civil na Bolívia (2008)

Em setembro de 2008, na Bolívia, quatro províncias passaram a buscar sua separação da União (MILANI, 2019, p. 132; NOLTE, 2018, p. 135; WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013, p. 381). A crise boliviana é um reflexo da cisão estrutural existente na Bolívia. De um lado, uma minoria de ricos, majoritariamente brancos, vivem nas planícies ricas em reservas energéticas e minerais ao leste e, de outro lado, uma maioria de povos indígenas, vivendo predominantemente a oeste em altas planaltos empobrecidos (CEPIK, 2010, p. 64). Com o aumento da atuação estatal no setor energético e o fortalecimento político de Evo Morales, estas provinciais orientais passaram a demandar maior autonomia – culminando em ameaças de secessão. O conflito escalou quando simpatizantes do presidente Morales e os autonomistas (ou secessionistas) entraram em choque, resultando em mortes de civis. O governo de Evo Morales chegou a expulsar o embaixador norte-americano, acusando-o de conspirar junto à oposição (NOLTE, 2018, p. 59).

Esta crise foi o caso de uma mediação bem-sucedida pela UNASUL. Logo após a crise, esteve na mesa a possibilidade de uma missão conjunta entre OEA e UNASUL, mas a UNASUL optou por mandar uma missão separada. O Chile era presidente *pro tempore* da organização e, como país engajado no projeto, tinha o interesse de ganhar visibilidade atuando separadamente (NOLTE, 2018, p. 59). Da perspectiva boliviana, tanto a oposição quanto a situação não tinham a OEA como mediador preferencial. A oposição argumentava que o então Secretário Geral da OEA, José Miguel Insulza, tinha um viés favorável a Morales. O governo boliviano e a maioria da Assembleia Constituinte não tinham objeções à participação da OEA, mas declaravam sua preferência pela UNASUL (ARUGAY; BONIFAZ MORENO, 2014; BONIFAZ, 2011). A razão dessa preferência, segundo Detlef Nolte (2018, p.

60), se explica pela expectativa de maior apoio proveniente da UNASUL, além de não precisar lidar com os EUA, caso a crise diplomática com Washington escalasse.

Este primeiro episódio mostrou a capacidade, e a legitimidade, da UNASUL em mediar conflitos sem a necessidade de intervenção ou apoio de atores externos à região (HERZ; SIMAN; TELLES, 2017, p. 133; MALAMUD, 2008). A organização conseguiu trabalhar para que, ao menos por um tempo, o diálogo político fosse restaurado na Bolívia sem a necessidade de ferir qualquer princípio de não-intervenção. Entusiasmados com o resultado, vários líderes sul-americanos enfatizaram a importância de uma mediação sul-americana, sem a participação dos EUA. O presidente equatoriano, Rafael Correa, após a mediação, se pronunciou da seguinte forma: “antes, nós precisávamos ir ao norte para resolvermos nossos problemas; mas agora, nós vamos ao sul – e dessa vez nós fomos a Santiago do Chile” (TUSSIE, 2016, p. 79, tradução nossa¹³⁹).

Quanto aos EUA, não há como, por ora, termos certeza se houve ou não intervenção em favor dos separatistas bolivianos. No entanto, podemos fazer nossos juízos a partir do que se sabe a respeito deste episódio. Em primeiro lugar, sabemos que os EUA não tiveram participação na mediação desta crise. Em segundo lugar, isso não demonstra necessariamente um completo desengajamento da região. Foi precisamente no ano de 2008, em meio às alegações de participação na crise boliviana e das recentes descobertas das reservas de petróleo no pré-sal brasileiro, que os EUA reativaram sua Quarta Frota.¹⁴⁰ Dentre as possíveis razões para a reativação, precisamos compreendê-la também como uma resposta à aproximação da Venezuela com Rússia e Irã, bem como aos avanços chineses na América Latina (PECEQUILO, 2013, p. 54).

4.2.2 Bases militares estadunidenses na Colômbia e tensões com a Venezuela (2009-2010)

¹³⁹ No original: “*Empowered, President Correa came out saying: ‘Before, we used to go North to resolve our problems, but now, we go South and this time we went to Santiago de Chile.’*”

¹⁴⁰ Criada no contexto da Segunda Guerra Mundial para preservar os interesses petrolíferos de Washington na Venezuela e desativada em 1950, a Quarta Frota tem como função a patrulha das águas do Caribe, Atlântico e Pacífico (TUSSIE, 2016, p. 80).

Em 2009, o governo colombiano ofereceu sete bases militares para os EUA operarem na Colômbia pelos próximos dez anos. Para tratar do assunto, a UNASUL convocou uma primeira reunião em Quito, no qual o presidente colombiano, Álvaro Uribe, não se fez presente. Na sequência, foi agendada uma cúpula presidencial em Bariloche, na Argentina, no mês de agosto de 2009 (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2012, p. 119–120). O presidente Uribe condicionou sua presença à reunião ser televisionada. Por fim, um acordo foi negociado em favor da análise coletiva do acordo bilateral EUA-Colômbia¹⁴¹ e a aprovação posterior da presença das bases.¹⁴² Os principais atores da UNASUL não convidaram a OEA e a organização não participou da mediação.

Em julho de 2010, o governo colombiano fez um pedido ao Conselho Permanente da OEA para que fosse aberta uma investigação de acobertamento de líderes das FARC em território venezuelano. Em resposta, o presidente venezuelano, Hugo Chávez, deslegitimou a OEA como fórum para discutir a questão. Chávez afirma que só aceitaria a mediação da UNASUL e que, na sua perspectiva, a OEA “não tinha jurisdição para intervir” (NOLTE, 2018, p. 137). Quando Juan Manuel Santos assumiu como presidente da Colômbia, em agosto de 2010, o ambiente de cooperação estava mais propício (PÉREZ, 2017, p. 216; TUSSIE, 2016, p. 80) e, a partir da mediação do então secretário geral da UNASUL, Néstor Kirchner, as relações diplomáticas foram reestabelecidas e criaram-se comissões para investigar o tema em questão.

A tensa relação entre Álvaro Uribe e Hugo Chávez se estruturava triangularmente junto aos EUA. Para Uribe, eleito com a plataforma de ser ‘linha-dura’ com as FARC (HINOJOSA, 2016, p. 146), o aprofundamento da cooperação militar com os EUA era um movimento bastante racional. Por sua vez, os EUA, desde que retiraram suas tropas do Panamá, em 1990, busca continuamente substituir essa presença por bases adicionais na região (PÉREZ, 2017, p. 218), as chamadas *Forward Operating Locations* (FOLs). Para os EUA, a Colômbia traz

¹⁴¹ Até então, o conteúdo do acordo bilateral era mantido em segredo (NOLTE, 2018, p. 60)

¹⁴² No fim das contas, não houve instalação de bases estadunidenses na Colômbia. Não se deveu a qualquer atuação direta da UNASUL, mas a um julgamento das cortes colombianas. O sucessor de Uribe, o presidente Juan Manuel Santos, não pediu recurso da decisão (TUSSIE, 2016, p. 87).

consigo elementos geopolíticos para além das FARC e do narcotráfico. Em primeiro lugar, o país é vizinho da Venezuela. Além de ser o maior fornecedor ocidental de petróleo aos EUA (VILLA, 2010, p. 48), a Venezuela tinha na figura de Chávez alguém abertamente antagônico a Washington e que, em razão disso, também estava se tornando porta de entrada para a cooperação militar com potências extra-hemisféricas, como a Rússia (ROUVINSKI, 2017). Em segundo lugar, a Colômbia é vizinha do estratégico Canal do Panamá, sob controle dos próprios panamenhos desde o final de 1999 (VILLA, 2010, p. 48).

Quando o poder trocou de mãos na Colômbia, com Juan Manuel Santos assumindo o executivo, os termos em que os EUA atuavam na Colômbia deixaram de existir. Isso porque, na prática, o conflito Chávez-Uribe era funcional para os EUA: colocava o regime chavista na defensiva e conseguia quebrar o uníssono da onda de contestação da hegemonia estadunidense (PÉREZ, 2017, p. 217). Com Santos, o plano das bases militares foi deixado de lado, bem como a hostilidade aberta ao governo venezuelano. Ademais, a UNASUL deixou de ter uma voz reticente, na figura de Uribe, e passou a ter alguém disposto a utilizá-la. Assim, neste conflito, *a OEA foi preterida em favor da UNASUL*. Tudo indica que, em um mundo que existisse apenas o sistema interamericano, essa discussão sequer adentraria a OEA, pois este teria os EUA e a Colômbia (de Uribe) como bloqueadores decisivos (NOLTE, 2018, p. 137). Episódios como esse nos lembram que, no geral, “não existe competição e conflito entre organizações, mas entre Estados que agem através dessas organizações” (WEIFFEN, 2017, p. 180, tradução nossa¹⁴³).

4.2.3 Insubordinação militar no Equador (2010)

Em razão de uma possível alteração no regime de remunerações, policiais e forças militares organizaram um motim, no dia 30 de setembro de 2010, para pressionar o presidente Rafael Correa a vetar a mudança. O presidente equatoriano

¹⁴³ No original: “*Competition and conflict generally do not exist between organizations, but between states that act through these organizations*”.

buscou, ele mesmo, mediar a situação nas ruas. Após uma bomba de gás lacrimogêneo explodir próximo a Correa, ele foi transferido a um hospital policial, onde ficou detido pelas forças dissidentes que controlavam o prédio (NOLTE, 2018, p. 138–139; WEIFFEN, 2017, p. 188–189). É difícil estabelecer onde terminaria o motim e onde começaria uma tentativa de golpe de estado. De qualquer forma, as declarações do presidente, ainda dentro do hospital, enquadravam a situação como uma tentativa de golpe (PERALTA, 2011).

Neste episódio, o presidente Correa recebeu apoio tanto do Conselho Permanente da OEA quanto da UNASUL. O Brasil chegou a pedir uma ação coordenada entre UNASUL, OEA e MERCOSUL, mas a UNASUL de forma autônoma (WEIFFEN, 2017, p. 188). Apesar da OEA não ter antagonizado com a UNASUL, a atuação da UNASUL foi percebida como mais proativa e decisiva para a resolução da crise, em razão da maior visibilidade e agilidade da diplomacia presidencial. A partir desta crise, os presidentes dos Estados-membros da UNASUL desenvolveram uma cláusula democrática como um protocolo adicional ao tratado constitutivo, semelhante ao existente na OEA (NOLTE, 2018, p. 139). *Neste episódio, não se identifica maior envolvimento dos EUA, nem no conflito, nem no processo de mediação.*

4.2.4 Golpe parlamentar no Paraguai (2012)

Em 2012, um conflito sobre questões de terra no Paraguai deteriorou as relações entre o poder executivo e o legislativo do país. Em junho desse mesmo ano, um processo de impeachment com base em um 'fraco desempenho de seus deveres' depôs o presidente Fernando Lugo, dando a ele um prazo de apenas 24h para preparar a sua defesa (NOLTE, 2018, p. 139). Lugo era não somente o primeiro presidente de esquerda a ser eleito no Paraguai, mas o primeiro civil fora do bipartidarismo vigente (colorados e liberais) a governar o país em mais de 120 anos. O caso gerou imediata reação internacional, sendo condenado pelos então principais líderes da América do Sul como um golpe parlamentar.

De forma ágil, no dia 29 de junho, em uma cúpula extraordinária e unificada do MERCOSUL e da UNASUL, os países-membros decidiram pela suspensão do Paraguai, em razão da quebra da cláusula democrática nas duas organizações (WEIFFEN, 2017, p. 189).¹⁴⁴ Por sua vez, a OEA foi muito mais hesitante em sua resposta, precisando de duas semanas para avaliar o caso. Ao final, a organização se posicionou contra a suspensão do Paraguai da OEA, restringindo-se a apenas enviar missões de observação ao país (NOLTE, 2018, p. 140). O posicionamento oficial dos EUA era de que não havia “motivos para suspender o Paraguai da OEA” (FRANCE PRESSE, 2012, p. n.p.). A posição dos EUA nesta crise doméstica foi, novamente, de relativo distanciamento. Rupturas democráticas, como esta do Paraguai, foram caracterizadas por Juan Gabriel Tokatlian (2012, p. n.p.) de *neogolpismo*¹⁴⁵; isto é, golpes com: i) aparência institucional; ii) sem a participação necessária de uma potência estrangeira (EUA)¹⁴⁶; iii) e que, ao invés de objetivarem a construção de uma ordem alternativa, visam resolver um impasse social.

4.2.5 Tensão na fronteira entre Venezuela e Colômbia (2015)

No dia 19 agosto de 2015, militares venezuelanos são feridos em uma emboscada na região de fronteira com a Colômbia, em Táchira. O ataque foi atribuído a grupos paramilitares e contrabandistas colombianos. Como reação, o governo venezuelano declarou estado de emergência na região e fechou suas fronteiras. Cerca de 1100 colombianos sem os documentos adequados foram deportados e outros 10 000 deixaram o país. O governo colombiano propôs discutir o assunto tanto na OEA quanto na UNASUL; o governo venezuelano, por sua vez, aceitava apenas a mediação da UNASUL, rejeitando qualquer participação da OEA (NOLTE, 2018, p. 142).

Mesmo com a negativa venezuelana, a Colômbia requereu uma reunião de ministros para avaliar o caso dos cidadãos colombianos na Venezuela. No entanto, a

¹⁴⁴ Não foram impostas sanções econômicas para além da suspensão.

¹⁴⁵ Exemplos de neogolpismo na América Latina: além de Lugo (2012), se encaixariam nesta definição os casos de Manuel Zelaya (2009), Dilma Rousseff (2016), dentre outros.

¹⁴⁶ Novamente, por ora, não há como ter comprovação do envolvimento dos EUA no caso.

Colômbia não obteve os 18 votos de que precisava para a convocação da reunião, obtendo apenas 16 (PERINA, 2021).¹⁴⁷ Sem sucesso na OEA, o presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos, demandou uma reunião da UNASUL na mesma semana. A reunião foi marcada e, depois, adiada por Nicolás Maduro, presidente da Venezuela, alegando que estaria viajando nesta data. Interpretando a atitude como uma afronta, o governo colombiano anunciou que não participaria em uma futura reunião da UNASUL para debater o tema. Como alternativa, a Colômbia convidou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA à área de fronteira, no lado colombiano. Uma missão visitou o local, mas não obteve permissão para acessar o lado venezuelano. O presidente *pro tempore* da UNASUL, o uruguaio Tabaré Vázquez, junto à CELAC, conseguiu organizar um encontro bilateral entre Maduro e Santos, reduzindo as tensões e garantindo uma normalização provisória da fronteira (NOLTE, 2018, p. 143).

Apesar do impasse nos âmbitos multilaterais, tanto na OEA quanto na UNASUL, a mediação da situação se deu através da diplomacia presidencial de representantes das organizações regionais, sem a participação dos EUA. Este incidente se desenvolveu em paralelo com o aumento das reprimendas dos EUA em relação à Venezuela. Em março de 2015, os EUA passaram a congelar propriedades e bens de membros do governo Maduro (GILLESPIE, 2015). Em setembro do mesmo ano (portanto, alguns dias após o incidente com a Colômbia), o governo Obama, por meio de uma ordem executiva, declarou um estado de emergência nacional em razão da “incomum e extraordinária ameaça à segurança nacional e política externa dos EUA” (MILANI, 2019, p. 157; THE WHITE HOUSE, 2015, tradução nossa¹⁴⁸) posta pela situação na Venezuela, além de uma lista nova de bens e propriedades retidas. Nesse sentido, apesar de não atuar como mediador, os EUA se mostraram engajados no conflito, exercendo pressão à Venezuela junto ao contexto do incidente.

¹⁴⁷ Votos contra: Bolívia, Equador, Haiti, Nicarágua e Venezuela; se abstiveram: Argentina, Brasil, Panamá, República Dominicana e mais sete estados do Caribe; o restante dos países-membros votou a favor (PERINA, 2021).

¹⁴⁸ No original: “*President Obama today issued a new Executive Order (E.O.) declaring a national emergency with respect to the unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States posed by the situation in Venezuela*”.

4.2.6 Instabilidade na Venezuela (2013 - 2018)

Este episódio mais amplo se confunde com o item anterior. Desde a morte de Hugo Chávez, em março de 2013, a Venezuela passou a viver uma espiral de crise econômica e política que persiste até os dias de hoje. Nos anos de 2013 e 2015, se intensificam os conflitos entre o governo venezuelano e a oposição em decorrência do questionamento do resultado eleitoral de 2013, que levou Nicolás Maduro ao poder por uma pequena margem dos votos. Em 2015, ano de eleições parlamentares, o governo Maduro perde a maioria no congresso, mas faz um movimento para garantir o controle da sua suprema corte. Ao longo do aumento da instabilidade, tanto a OEA quanto a UNASUL se envolveram de alguma forma no conflito (NOLTE, 2018, p. 140–146; WEIFFEN, 2017, p. 190–192).

A OEA foi acionada diversas vezes, tanto pela oposição venezuelana quanto por outros países, mas nada avançou muito além de uma resolução condenando a violência e aconselhando diálogo entre situação e oposição (NOLTE, 2018, p. 141). Diferentemente de eleições anteriores, a OEA também não pôde enviar uma missão para monitorar as votações de 2013 e 2015. Apenas a UNASUL acompanhou as eleições (WEIFFEN, 2017, p. 191). O governo Maduro tinha uma posição clara em favor da participação da UNASUL. Ainda assim, mesmo que atores regionais importantes, como Equador e Brasil, tenham liderado esforços de mediação para a instabilidade do país, a situação no país se manteve delicada e instável (PÉREZ, 2017, p. 224).

Ao longo deste processo de crise venezuelana, os EUA insistiram para que a OEA liderasse o diálogo no país. Washington também se posicionou de forma dura nos espaços multilaterais contra o governo de Maduro (SAIZ, 2014). Esta postura culminou no congelamento de bens de membros do governo Maduro e em falas considerando a Venezuela como ameaça à segurança nacional estadunidense, como mencionamos anteriormente (GILLESPIE, 2015; THE WHITE HOUSE, 2015). A relação EUA-Venezuela, no entanto, vive uma situação paradoxal. À medida que Washington vem reduzindo sua dependência de petróleo venezuelano, possibilita aos EUA exercerem mais pressão sobre o governo Maduro sem o medo de uma possível perda de suprimento energético essencial. Por outro lado, menos

dependência do petróleo venezuelano também torna o país um elemento de menor prioridade para os EUA, abrindo espaço para um engajamento mais pragmático e de longo prazo (PÉREZ, 2017, p. 226).

4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Neste capítulo, fizemos uma análise das mediações de conflitos e crises políticas na América do Sul. Em meados da década de 1980, prevalecia um contexto no qual: i) a OEA se encontrava em descrédito; ii) os EUA empreendiam frequentes intervenções unilaterais na América Central; iii) e, mesmo organizações regionais politicamente viáveis, se envolvia nos principais conflitos da América do Sul. Este cenário levou à articulação de uma posição latino-americana que, mesmo incipiente e respondendo a uma necessidade concreta de crescente unilateralidade estadunidense, remonta a uma longa tradição intelectual de integração latino-americana jamais abandonada por inteiro (BATTAGLINO, 2012a, p. 83).

No pós-Guerra Fria, as opções estratégicas para a barganha dos países da América do Sul e, em um contexto mais amplo, da América Latina, com os EUA eram reduzidas. Nos primeiros anos da década de 1990, a OEA passou por um processo de revitalização e maior consenso político. Sem o ambiente geopolítico da Guerra Fria, as ‘novas ameaças’ pautaram o debate securitário, com destaque para o narcotráfico. Nesse período, retornam à agenda muitos dos objetivos de política externa já existentes à época de Theodore Roosevelt: Washington como polícia internacional no continente e proposta de uma ampla união aduaneira hemisférica (no caso, a proposta da ALCA).

A virada de século trouxe consigo: i) o paradigma da ‘guerra ao terror’ na política externa dos EUA; ii) a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul; iii) o surgimento de novos balizadores econômicos no sistema internacional, com destaque para China. Juntando estes fatores, podemos pintar um quadro no qual: primeiro, a América do Sul perde prioridade na política externa norte-americana frente a outras regiões, notadamente a Ásia; e a América do Sul volta a ter margem de manobra para articular sua autonomia, em razão da

convergência entre os representantes que elegeram, mas também pela diversificação econômica possibilitada pelo novo cenário. Assim, a região não apenas conseguiu frear iniciativas de Washington, como também estabeleceu os fundamentos institucionais de um espaço de coordenação política sem os EUA: a UNASUL.

Quadro 10 - Mediação de conflitos na América do Sul ao longo da vigência da UNASUL e o papel dos EUA.

Conflito ou crise política	UNASUL	OEA	EUA: Mediação / Engajamento
Conflito civil na Bolívia (2008)	X ¹⁴⁹	– ¹⁵⁰	Não mediou / Desengajado
Bases militares norte-americanas na Colômbia e tensões com a Venezuela (2009-2010)	X	(X) ¹⁵¹	Não mediou / Engajado
Insubordinação militar no Equador (2010)	X	X	Não mediou / Desengajado
Golpe parlamentar no Paraguai (2012)	X	–	Não mediou / Desengajado
Tensão na fronteira entre Venezuela e Colômbia (2015)	X	(X)	Não mediou / Engajado
Instabilidade na Venezuela (2013 - 2017)	X	(X)	Não mediou / Engajado

Fonte: Elaboração do autor.

Desde sua criação, a UNASUL mostrou ser capaz de mediar conflitos e crises políticas com sucesso (ver Quadro 10). Mas também é preciso destacar que este sucesso se deveu não apenas à conjuntura internacional, mas ao bloco de governos que a criou e a fortaleceu. O elemento da diplomacia presidencial foi, ao mesmo

¹⁴⁹ Indica envolvimento relevante da organização no processo de mediação, seja ela bem-sucedida ou não.

¹⁵⁰ Indica que a organização não se envolveu de maneira relevante no episódio.

¹⁵¹ Indica que pelo menos uma das partes reivindicou participação da organização na mediação do conflito, mas sua atuação foi barrada ou obstruída de alguma forma.

tempo, a fortaleza e a fragilidade da UNASUL. Enquanto existia espaço para convergência política, as respostas às crises eram rápidas e contundentes, sobretudo em comparação com a OEA. Mas o desafio de manter a mesma disposição em extrair consensos, valorizar o espaço sul-americano e criar institucionalidade contra-hegemônica não é simples de se manter com o revezamento de líderes. No capítulo 3, vimos como a própria OEA viveu momentos de pouca credibilidade e/ou convergência política. Esta, por sua vez, se manteve, graças ao papel de sua burocracia e, claro, da influência norte-americana. Não foi o que ocorreu com a UNASUL, que passou a se desagregar de 2018 em diante.

5. CONCLUSÃO

No marco teórico desta pesquisa, buscamos organizar a perspectiva sistêmica nos níveis de análise da unidade, da interação e da estrutura, além de situar a possibilidade do recorte regional. Isso nos permitiu descrever o objeto de estudo de forma mais acurada. Ao longo da nossa análise histórica, focamos no elemento da interação, com ênfase nas organizações internacionais para a mediação de conflitos. À luz desse referencial, a criação da UNASUL pode ser interpretada como, dentre outras coisas, um esforço de limitar o poder de influência dos EUA na América do Sul (o caráter estrutural da assimetria de poder). A tentativa de limitação se daria pela criação de espaços institucionais de coordenação política que excluíssem a sua participação (canais responsáveis por mediar essa relação de poder).

Nessa tentativa, alguns sinais poderiam indicar aos intérpretes mais otimistas um cenário promissor de desenvolver um regionalismo pós-hegemônico de forma consistente (LEGLER, 2013; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Um período marcado por pioneirismos, como a criação do CDS, não parecia efêmero. Como vimos no capítulo anterior, os EUA não participaram de nenhuma mediação de conflito na América do Sul entre 2008 e 2018, o que é bastante significativo se comparado a outras conjunturas históricas. Em novembro de 2013, o Secretário de Estado John

Kerry declarou no âmbito da OEA que “a era da Doutrina Monroe acabou” (PÉREZ, 2017, p. 221, tradução nossa¹⁵²).

Enquanto o Departamento de Estado do presidente Barack Obama declarava o fim da Doutrina Monroe, a preocupação com atores externos se intensificava em outros espaços, como no SOUTHCOM (MILANI, 2019, p. 170). Em pronunciamento ao Senado no dia 13 de maio de 2014, o general John F. Kelly, do SOUTHCOM, fazia esta avaliação do contexto hemisférico:

[...] tem havido muita atenção à crescente influência dos chamados ‘atores externos’, como China e Rússia. Em última instância, nós devemos lembrar que engajamento não é um jogo de soma zero. A expansão dos relacionamentos russos e chineses não se dá *necessariamente* em detrimento dos nossos. No entanto, se nós quisermos manter nossas parcerias no hemisfério e manter ainda uma mínima influência, nós precisamos *permanecer engajados* com o hemisfério. (SOUTHCOM, 2014, p. 10, grifo original, tradução nossa¹⁵³)

Ele prossegue sua fala cobrando um orçamento maior para empreender mais operações no continente. O general afirma que o “efeito cumulativo do nosso engajamento reduzido é um declínio relativo, mas acelerado, da confiança [...] no nosso comprometimento com a região” (SOUTHCOM, 2014, p. 10, tradução nossa¹⁵⁴). O preço a pagar, segundo ele, seria a perda de liderança e influência dos EUA no Hemisfério Ocidental.

Nesse sentido, quanto à política externa dos EUA para a América do Sul, é importante que possamos ter discernimento a respeito da diferença entre perda de prioridade e desimportância (VILLA, 2010, p. 40). O contexto da Guerra ao Terror pode ter feito com que a região perdesse algumas posições na escala de prioridades do Departamento de Estado, mas a América do Sul nunca foi considerada uma região descartável. Na prática, todo o discurso de ‘irrelevância estratégica’ da América do Sul só prevalece quando esta se mantém, no âmbito da segurança e da

¹⁵² No original: “[...] *the era of the Monroe Doctrine is over*”.

¹⁵³ No original: “*Mr. Chairman, there has been a great deal of attention on the increased regional influence of so-called ‘external actors’ such as China and Russia. Ultimately, we should remember that engagement is not a zero-sum game. Russia and China’s expanding relationships are not necessarily at our expense. However, if we want to maintain our partnerships in this hemisphere and maintain even minimal influence, we must remain engaged with this hemisphere*”.

¹⁵⁴ No original: “*The cumulative effect of our reduced engagement is a relative but accelerated decline of trust in our reliability and commitment to the region. Our relationships, our leadership, and our influence in the Western Hemisphere are paying the price*”.

defesa, sob o guarda-chuva de Washington. Ao longo da Guerra Fria, os EUA se preocupavam prioritariamente com as zonas de influência que poderiam ser 'perdidas'. Não é por acaso, por exemplo, que a Aliança para o Progresso¹⁵⁵ tenha sido implementada após a Revolução Cubana e seu alinhamento ao bloco socialista (CERVO, 2010, p. 346). Também não é coincidência que a política de apoio ou de implementação de regimes militares na América Latina era justificada pelo receio de uma 'nova Cuba'. A postura histórica da política externa norte-americana referente à América Latina tende a ser, portanto, de um modo geral, reativa (MILANI, 2019, p. 116).

Não deveria surpreender, então, que frente ao perigo de perda de preeminência na América Latina e, por consequência, na América do Sul, os EUA 'reagissem'. Mesmo sem os tradicionais canais institucionais que historicamente intermediaram a relação de poder assimétrica entre EUA e América do Sul ao longo de boa parte do século XX, sempre existirão formas alternativas de projeção e manutenção de influência. Muitos países latino-americanos superestimaram sua capacidade de distanciarem-se da influência dos EUA. Segundo David Mares (2016a, tradução nossa¹⁵⁶), "eles olham para indicadores materiais de comércio e finanças e assumem que suas próprias vulnerabilidades foram resolvidas". No fundo, o retrato é muito mais complexo.

O governo estadunidense, por exemplo, teve muita dificuldade de fechar acordos formais para bases militares na América do Sul.¹⁵⁷ Mesmo assim, mediante arranjos informais ou secretos, os militares norte-americanos mantiveram presença (temporária ou permanente) em países sul-americanos, como Colômbia e Peru, além de ter acesso a aeroportos do Equador. A partir dessa nova estratégia, é possível dizer que arranjos dessa natureza foram costurados em quase todos os países latino-americanos banhados pelo Pacífico (BITAR, 2016, p. 2). Ademais, com

¹⁵⁵ Programa cooperativo de assistência ao desenvolvimento socioeconômico entre os EUA e importantes países da América Latina.

¹⁵⁶ No original: "*Latin American countries today tend to overestimate their ability to distance themselves from U.S. influence: They look at material indicators of trade and finance and assume their own vulnerabilities have been solved*".

¹⁵⁷ Desde 1999, todas as negociações formais para abertura de novas bases militares na América Latina falharam (BITAR, 2016, p. 2).

a criação da Aliança do Pacífico¹⁵⁸, em 2012, grupo que reunia governos próximos aos EUA, Washington voltou a atuar no âmbito multilateral dentro da América do Sul e sua influência pôde ser sentida na organização (BIEGON, 2017; MILANI, 2019, p. 154). Nesta seção, mostramos que os EUA se mantiveram engajados em conflitos envolvendo seus interesses na região, mesmo sem participar das mediações. Neste mesmo período, o Wikileaks também revelou um amplo esquema de espionagem da *National Security Agency* (NSA) sobre o governo brasileiro. Pelo menos 29 membros do alto escalão do governo foram espionados, incluindo a então chefe de Estado brasileira, Dilma Rousseff (G1, 2015).

De qualquer forma, a experiência relativamente bem-sucedida, ainda que curta, do regionalismo pós-hegemônico nos fazem refletir sobre o efeito da assimetria de poder, não em uma conjuntura isolada, mas como uma estrutura de longo prazo. Produtos de um legado colonial, os países latino-americanos sempre foram socialmente desiguais e às voltas com elites transnacionais ligadas a centros hegemônicos. Estes fatos parecem compor o ponto central sob o qual se estruturam as principais chagas desses países, e as dinâmicas securitárias estão inter-relacionadas a elas.

Acerca do tema da assimetria de poder e o papel das instituições, um interessante exemplo de agenda de pesquisa consiste nas sobreposições (*overlapping*) de organizações regionais. A América Latina, sob essa óptica, é considerada uma região com uma especificidade. Enquanto nas outras regiões do globo a tendência de sobreposição é maior quanto menor a diferença de disparidade de poder entre as organizações, na América Latina é o inverso: quanto maior a disparidade de poder entre as organizações, maior é a chance de sobreposição institucional (PANKE; STAPEL, 2018). Aprofundar essa correlação no contexto da dinâmica EUA-América Latina, assim como explorar outras formas de barganha assimétricas, parecem se mostrar horizontes de pesquisa promissores.

Como já mencionamos, o engajamento com a problemática do padrão de conflitos sul-americano não tinha como pretensão explicá-la, mas situar o nosso estudo descritivo às voltas desta questão maior. Esperamos que a identificação de

¹⁵⁸ Bloco comercial fundado pelos países sul-americanos Chile, Colômbia e Peru, além do México.

algumas implicações securitárias do experimento da UNASUL no contexto da política interamericana possa servir de subsídios para futuros estudos explicativos acerca do problema multidimensional do padrão de conflitos sul-americano.

Por fim, podemos concluir que, enquanto durou, a UNASUL foi bem-sucedida em restringir o papel dos EUA na mediação de conflitos na América do Sul. Mas, como os conceitos do modelo sistêmico nos ajudam a identificar, não se trata de uma mudança em nível de estrutura, mas em nível de interação. Com frequência destacamos as mudanças ocorridas nas últimas décadas da relação EUA-América do Sul, mas, por vezes, o fazemos em detrimento da identificação de continuidades. Ou seja, mesmo com projetos de coordenação política regional sem os EUA, a assimetria de poder continuava a existir – e isso tem seus reflexos. Como Tom Long (2016, p. 519, tradução nossa¹⁵⁹) tão bem coloca, “um século de assimetria não é apagado em uma década, especialmente quando as bases materiais e sociais dessa assimetria permanecem fortes”.

6. REFERÊNCIAS

AGÊNCIAS INTERNACIONAIS. **General paraguaio desafia presidente**. 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/23/mundo/7.html>. Acesso em: 10 ago. 2021.

AMORIM, Celso. **Breves Narrativas Diplomáticas**. São Paulo: Benvirá, 2013.

ANGELL, Norman. **A Grande Ilusão**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

ARCHER, Margaret S. **Culture and Agency: The Place of Culture in Social Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra Entre as Nações**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

¹⁵⁹ No original: “A century of asymmetry is not erased in a decade, especially when the material and social bases of this asymmetry remain strong”.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens de Nosso Tempo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ARUGAY, Aries A.; BONIFAZ MORENO, Gustavo Xavier. Competing Regionalisms? The Role of the OAS and UNASUR in Bolivia's Constitution-Drafting Process. **International IDEA**, Stockholm, 2014. Disponível em: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/competing-regionalisms.pdf>.

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

BARBOSA, Rui. **Obras Seletas – Volume 8**. [s.l.] : Fundação Biblioteca Nacional,[s.d.]. Disponível em: http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/Livros_eletronicos/obras_seletas_vol8.pdf.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Power in International Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 59, n. 01, p. 39–75, 2005. DOI: 10.1017/S0020818305050010. Disponível em: http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0020818305050010.

BATALLA, Isabel Clemente. Política exterior de Uruguay, 1830 – 1895. Tendencias, problemas, actores y agenda. **Documento de Trabajo**, [S. l.], v. 69, 2005.

BATISTA JR, Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 267–293, 2003. DOI: 10.1590/S0103-40142003000200021. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200021&lng=pt&tlng=pt.

BATTAGLINO, Jorge. Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. *In: The Rise of Post-Hegemonic Regionalism*. Dordrecht: Springer Netherlands, 2012. a. p. 81–100. DOI: 10.1007/978-94-007-2694-9_5. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-94-007-2694-9_5.

BATTAGLINO, Jorge Mario. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 131–151, 2012. b. DOI: 10.1590/s0034-73292012000200008.

BBC BRASIL. **Fujimori é julgado por massacre e seqüestros no Peru.** 2007. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/12/071210_perufujimoriml. Acesso em: 12 ago. 2021.

BETHELL, Leslie. **The Cambridge History of Latin America. Latin America since 1930: Economy, society and politics.** [s.l.] : Cambridge University Press, 1994. v. VI Disponível em: http://histories.cambridge.org/book?id=chol9780521232265_CHOL9780521232265.

BETHELL, Leslie. Brazil and 'Latin America'. **Journal of Latin American Studies**, [S. l.], v. 42, n. 3, p. 457–485, 2010. DOI: 10.1017/S0022216X1000088X. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0022216X1000088X/type/journal_article.

BIEGON, Rubrick. **US Power in Latin America: Renewing Hegemony.** [s.l.] : Routledge, 2017.

BITAR, Sebastian E. **US Military Bases, Quasi-bases, and Domestic Politics in Latin America.** [s.l.] : Palgrave Macmillan, 2016. v. 369 DOI: 10.1017/CBO9781107415324.004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jsames.2011.03.003><https://doi.org/10.1016/j.gr.2017.08.001><http://dx.doi.org/10.1016/j.precamres.2014.12.018><http://dx.doi.org/10.1016/j.precamres.2011.08.005><http://dx.doi.org/10.1080/00206814.2014.902757><http://dx>.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco; ODORISIO, A. Maria Conti; GENTILI, A. Maria; MARRADI, Alberto; AGOSTI, Aldo; MAFFEY, Aldo; CAVALLI, Alessandro. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora UnB, 1998. v. 1

BONIFAZ, Gustavo. Causas y consecuencias geopolíticas de la brecha entre legalidad y legitimidad en Bolivia. **FES - Colombia, Programa de Cooperación en Seguridad Regional**, Bogotá, v. 33, 2011.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: Um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BUTT, Ahsan I. Anarchy and Hierarchy in International Relations: Examining South America's War-Prone Decade, 1932–41. **International Organization**, [S. l.], v. 67, n. 3, p. 575–607, 2013. DOI: 10.1017/S0020818313000155. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0020818313000155/type/journal_article.

BUZAN, Barry; JONES, Charles A.; LITTLE, Richard. **The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism**. New York: Columbia University Press, 1993.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard. World History and the Development of Non-Western International Relations Theory. *In*: ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry (org.). **Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia**. London: Routledge, 2010. p. 197–220.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Power: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CAMIL, Jorge. "... tan lejos de Dios..." **La Jornada**, Cidade do México, 2005.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise (1919 - 1939): Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CARVALHO, José Murilo De. **Forças Armadas e Política no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2019.

CASTELLANO DA SILVA, Igor. **Política Externa na África Austral: Causas das Mudanças nos Padrões de Cooperação-Conflito (1975-2010)**. 2015. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

CENTENO, Miguel Angel. **Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2002.

CEPIK, Marco. Segurança regional e integração na América do Sul. *In*: CEPIK, Marco (org.). **Segurança Internacional: Práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 60–95.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: Velhos e novos paradigmas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S. l.], v. 46, n. 2, p. 5–25, 2010. DOI: 10.1590/s0034-73292003000200001.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4ª edição ed. Brasília: Editora UNB, 2011.

CHRISTENSEN, Steen Fryba. Brazil's Foreign Policy Priorities. **Third World Quarterly**, [S. l.], v. 34, n. 2, p. 271–286, 2013. DOI: 10.1080/01436597.2013.775785. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436597.2013.775785>.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. Oxford: Oxford University Press, 2007. Disponível em: <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:On+war#0>.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: Da ditadura militar à democracia. **Revista Sociologia Política**, [S. l.], v. 25, p. 83–106, 2005.

CORRALES, Javier; FEINBERG, Richard E. Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions. **International Studies Quarterly**, [S. l.], v. 43, n. 1, p. 1–36, 1999. DOI: 10.1111/0020-8833.00109. Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article-lookup/doi/10.1111/0020-8833.00109>.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. **Millennium: Journal of International Studies**, Londres, v. 10, n. 2, p. 126–155, 1981. DOI: 10.1177/03058298810100020501. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/03058298810100020501>.

COX, Robert W. Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. **Millennium: Journal of International Studies**, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 162–175, 1983. DOI: 10.1177/03058298830120020701. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/03058298830120020701>.

COX, Robert W.; SINCLAIR, Timothy J. **Approaches to World Order**. [s.l.] :

Cambridge University Press, 1996.

CRANDALL, Russel. **The Post-American Hemisphere: Power and Politics in an Autonomous Latin America**. 2011. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/americas/2011-05-01/post-american-hemisphere>. Acesso em: 8 abr. 2021.

DAHL, Robert. The Concept of Power. **Behavioral science**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 201–215, 1957.

DESSLER, David. What's at stake in the agent-structure debate? **International Organization**, [S. l.], v. 43, n. 3, p. 441–473, 1989. DOI: 10.1017/S0020818300032999. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0020818300032999/type/journal_article.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. Los Conflictos Internacionales en América Latina y la Amenaza de Guerra. **Foro Internacional**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 1–13, 1984.

DOMÍNGUEZ, Jorge; OROZCO, Manuel; SCOTT PALMER, David; SERBIN, Andrés; MARES, David; ROJAS ARAVENA, Francisco. Disputas fronterizas en América Latina. **Foro internacional**, Ciudad de México, v. 44, n. 177, p. 357–391, 2004.

DONNELLY, Jack. The discourse of anarchy in IR. **International Theory**, Cambridge, v. 7, n. 3, p. 393–425, 2015. DOI: 10.1017/S1752971915000111.

ELLIS, Evan. **China on the Ground in Latin America. Challenges for the Chinese and Impacts on the Region**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2014.

ELLIS, Evan. **The New Russian Engagement with Latin America: Strategic Position, Commerce, and Dreams of the Past**. Carlisle: U.S. Army War College Press, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/gkzSt7>.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. **Estudios Internacionales**, [S. l.], v. 44, n. 170, p. 105–127, 2012. DOI: 10.5354/0719-3769.2011.19428. Disponível em: <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/19428>.

FRANCE PRESSE. **Paraguai não deveria ser suspenso da OEA, diz chancelaria dos EUA**. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/07/eua-paraguai-nao-deveria-ser-suspenso-da-oea-1.html>. Acesso em: 15 ago. 2021.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 77–104, 2013. DOI: 10.1590/S0102-85292013000100003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100003&lng=pt&tlng=pt.

G1. **EUA grampearam Dilma, ex-ministros e avião presidencial, revela WikiLeaks**. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/lista-revela-29-integrantes-do-governo-dilma-espionados-pelos-eua.html>. Acesso em: 18 ago. 2021.

GERTNER, Andrés Villar. **Autonomy and Negotiation in Foreign Policy: The Beagle Channel Crisis**. [s.l.] : Palgrave Macmillan, 2016. Disponível em: <http://www.springer.com/series/14471>.

GIBLER, Douglas M. **International Conflicts, 1816-2010: Militarized Interstate Dispute Narratives**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2018.

GILL, Stephen. Hegemony, consensus and Trilateralism. **Review of International Studies**, [S. l.], v. 12, n. 3, p. 205–222, 1986. DOI: 10.1017/S0260210500113932. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0260210500113932/type/journal_article.

GILL, Stephen; LAW, David. Global hegemony and the structural power of capital. In: GILL, Stephen (org.). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p. 93–124.

GILLESPIE, Patrick. **President Obama slaps sanctions on Venezuela**. 2015. Disponível em: <https://money.cnn.com/2015/03/09/news/economy/united-states-sanctions-venezuela/>.

GILPIN, Robert G. **War and Change in World Politics**. Nova York: Cambridge University Press, 1981.

GLEDITSCH, Nils Petter; WALLENSTEEN, Peter; ERIKSSON, Mikael; SOLLENBERG, Margaret; STRAND, Håvard. Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset. **Journal of Peace Research**, Oslo, v. 39, n. 5, p. 615–637, 2002. DOI: 10.1177/0022343302039005007. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022343302039005007>.

GOLDSTEIN, Joshua. **War and Gender: How Gender Shapes the War System and Vice Versa**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Selection from the Prison Notebooks**. New York: International Publishers, 1971.

GRANDIN, Greg. **Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of New Imperialism**. New York: Henry Holt & Company, 2006.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos Anos de Periferia: Uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre / Rio de Janeiro: Editora da Universidade - UFRGS e Contraponto, 1999.

HAKIM, Peter. **Democracy And U.S. Credibility**. 2002. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2002/04/21/weekinreview/the-world-democracy-and-us-credibility.html>. Acesso em: 9 ago. 2021.

HAKIM, Peter. Is Washington Losing Latin America? **Foreign Affairs**, [S. l.], v. 85, n. 1, p. 39, 2006. DOI: 10.2307/20031841. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/20031841?origin=crossref>.

HALLIDAY, Fred. **Rethinking International Relations**. London: Macmillan, 1994.

HARBOM, Lotta; WALLENSTEEN, Peter. Appendix 2A. Patterns of major armed conflicts, 1998–2007. In: **SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security**. [s.l.] : Oxford University Press, 2008. p. 72–83.

HERZ, Monica. Does the Organization of American States Matter? **Crisis States Working Papers Series**, [S. l.], v. 34, p. 1–35, 2008.

HERZ, Monica; SIMAN, Maira; TELLES, Ana Clara. Regional Organizations, Conflict Resolution and Mediation in South America. In: **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**. London: Palgrave Macmillan UK, 2017. p. 123–148.

DOI: 10.1057/978-1-137-57382-7_6. Disponível em:
http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-57382-7_6.

HINOJOSA, Victor J. Shifting Priorities and Engaging the Peace Process: US-Colombian Relations in the Obama Era. *In*: ROSEN, Jonathan D. (org.). **The Obama Doctrine in the Americas: Security in the Americas in the Twenty-First Century**. London: Lexington Books, 2016. p. 137–154.

HIRST, Monica. **Brasil-Estados Unidos: Desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

HIRST, Monica. **Understanding Brazil-United States Relations: Contemporary History, Current Complexities and Prospects for the 21st Century**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

HIRST, Mônica. Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas. **Nueva sociedad**, [S. l.], v. 185, p. 83–101, 2003.

HOBSON, John M. The Twin Self-Delusions of IR: Why ‘Hierarchy’ and Not ‘Anarchy’ is the Core Concept of IR. **Millennium: Journal of International Studies**, [S. l.], v. 42, n. 3, p. 557–575, 2014. DOI: 10.1177/0305829814537364. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0305829814537364>.

HOBSON, John M.; SHARMAN, J. C. The enduring place of Hierarchy in world politics: Tracing the social logics of Hierarchy and political change. **European Journal of International Relations**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 61–98, 2005. DOI: 10.1177/1354066105050137.

HOFFMANN, Stanley. An American Social Science: International Relations. **Daedalus**, [S. l.], v. 106, n. 3, p. 41–60, 1977.

HOLSTI, Kalevi J. **The state, war, and the state of war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, [S. l.], v. 74, n. 3, p. 529–546, 1998. DOI: 10.1111/1468-2346.00032. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article-lookup/doi/10.1111/1468-2346.00032>.

HURRELL, Andrew. One world? Many worlds? The place of regions in the study of

international society. **International Affairs**, [S. l.], v. 83, n. 1, p. 127–146, 2007. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2007.00606.x. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article-lookup/doi/10.1111/j.1468-2346.2007.00606.x>.

IANNI, Octávio. **Imperialismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

INMAN, Samuel Guy. Pan-American conferences and their results. **The Southwestern Political and Social Science Quarterly**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 238–266, 1923.

KACOWICZ, Arie M. **Zones of Peace in The Third World**. New York: State University of New York Press, 1998.

KACOWICZ, Arie M. Compliance and non-compliance with international norms in territorial disputes: The Latin American record of arbitrations. In: BENVENISTI, Eyal; HIRSCH, Moshe (org.). **The Impact of International Law on International Cooperation: Theoretical Perspectives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 194–215. Disponível em: <http://www.cambridge.org/9780521835541>.

KATZENSTEIN, Peter. **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium**. [s.l.] : Cornell University Press, 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvrf8bbc%0A>.

KATZENSTEIN, Peter J. Regionalism and Asia. **New Political Economy**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 353–368, 2000. DOI: 10.1080/713687777. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/713687777>.

KELLY, Robert E. Security Theory in the “New Regionalism”. **International Studies Review**, Oxford, v. 9, n. 2, p. 197–229, 2007. DOI: 10.1111/j.1468-2486.2007.00671.x. Disponível em: <https://academic.oup.com/isr/article-lookup/doi/10.1111/j.1468-2486.2007.00671.x>.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Fourth ed. Boston: Longman, 2012.

KRASNER, Stephen D. Realism, Imperialism, and Democracy. **Political Theory**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 38–52, 1992. DOI: 10.1177/0090591792020001003. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0090591792020001003>.

LAKE, David A. Escape from the State of Nature: Authority and Hierarchy in World Politics. **International Security**, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 47–79, 2007. DOI: 10.1162/isec.2007.32.1.47. Disponível em: <http://www.mitpressjournals.org/doi/10.1162/isec.2007.32.1.47>.

LAKE, David A. **Hierarchy in international relations**. Ithaca: Cornell University Press, 2009. a.

LAKE, David A. Regional hierarchy: authority and local international order. *In*: FAWN, Rick (org.). **Globalising the Regional, Regionalising the Global**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. b. v. 35p. 35–58. DOI: 10.1017/CBO9781139087339.003. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/CBO9781139087339A009/type/book_part.

LAMBERT, Renaud. **Disputa pelo poder: A onda rosa**. 2010. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-onda-rosa/>. Acesso em: 8 ago. 2021.

LAYNE, Christopher. Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace. **International Security**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 5, 1994. DOI: 10.2307/2539195. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539195?origin=crossref>.

LEGLER, Thomas. Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 35, n. 2, p. 325–352, 2013. DOI: 10.1590/s0102-85292013000200001.

LEMKE, Douglas. **Regions of War and Peace**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. DOI: 10.1017/CBO9780511491511. Disponível em: <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9780511491511>.

LENIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares De. **Relações interamericanas: A nova agenda sul-**

americana e o Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S. l.], n. 90, p. 167–201, 2013. DOI: 10.1590/S0102-64452013000300007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000300007&lng=pt&tlng=pt.

LONG, Tom. The United States and Latin America: The overstated decline of a superpower. **The Latin Americanist**, [S. l.], v. 60, n. 4, p. 497–524, 2016. DOI: 10.1111/tla.12094. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/tla.12094>.

LÓPEZ-ALVES, Fernando. The Transatlantic Bridge: Mirrors, Charles Tilly and State Formation in the River Plate. In: CENTENO, Miguel Angel; LÓPEZ-ALVES, Fernando (org.). **The Other Mirror: Grand Theory through the Lens of Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2001. p. 153–176.

LÓPEZ, Ernesto. **Seguridad Nacional y Sedición Militar**. Buenos Aires: Editorial Legasa, 1987.

MAKIN, Guillermo A. The Military in Argentine Politics: 1880-1982. **Millennium: Journal of International Studies**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 49–68, 1983. DOI: 10.1177/03058298830120010601. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/03058298830120010601>.

MALAMUD, Andrés; SCHENONI, Luis Leandro. Neoliberal Institutionalism and Neofunctionalism in Latin American Security Studies. In: **Routledge Handbook of Democratization**. Abingdon: Routledge, 2016. DOI: 10.4324/9780203148433.

MALAMUD, Carlos. La Cumbre de Unasur en Santiago de Chile y el conflicto en Bolivia. **ARI**, [S. l.], v. 121, 2008. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari121-2008.

MAOZ, Zeev. Power, Capabilities, and Paradoxical Conflict Outcomes. **World Politics**, [S. l.], v. 41, n. 2, p. 239–266, 1989. DOI: 10.2307/2010410. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0043887100002392/type/journal_article.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Disponível em: http://www.almedina.net/catalog/product_info.php?products_id=32763.

MARES, David R. Deterrence bargaining in the Ecuador-Peru enduring rivalry: Designing strategies around military weakness. **Security Studies**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 91–123, 1996. DOI: 10.1080/09636419608429307. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09636419608429307>.

MARES, David R. **Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America**. New York: Columbia University Press, 2001. DOI: 10.1017/CBO9781107415324.004.

MARES, David R. The United States' impact on Latin America's security environment: The complexities of power disparity. *In*: MARES, David R.; KACOWICZ, Arie M. (org.). **Routledge Handbook of Latin American Security**. Abingdon: Routledge, 2016. a. p. 302–312.

MARES, David R. Interstate Disputes: Militarized coercion and “peaceful settlement”. *In*: **Routledge Handbook of Latin American Security**. London: Routledge, 2016. b. p. 254–265.

MARTÍ, José. **José Martí: Obras completas. Volumen 6 - Nuestra América**. [s.l.] : Editorial de Ciencias Sociales, 2011.

MARTÍN, Félix E. **Militarist Peace in South America: Condition for War and Peace**. New York: Palgrave, 2006.

MARTINS, André Saboia. Anotações sobre a Intervenção na Guatemala em 1954: uma análise de suas projeções sobre as práticas sistemáticas de violação aos direitos de asilo e refúgio durante a guerra fria. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 28, 2016. DOI: 10.21057/repam.v10i2.21892. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/21180>.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista; Gotha: Comentários à Margem do Programa do Partido Operário Alemão** Porto Alegre L&PM, , 2001.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W. W.

Norton & Company, 2001.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile**, 1998. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>.

MILANI, Livia Peres. US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation? **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 43, n. 1, p. 121–146, 2021. DOI: 10.1590/s0102-8529.2019430100006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292021000100121&lng=en.

MILANI, Livia Peres. Segurança Hemisférica: Reformulações e desencontros no pós-Guerra Fria. **Mural Internacional**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 39–53, 2018. DOI: 10.12957/rmi.2018.33612. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/33612>.

MILANI, Livia Peres. **A Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos: clientelismo e autonomia no campo da segurança internacional**. 2019. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. A Guerra do Chaco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 162–197, 1998.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2009.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Guerra das Malvinas: Petróleo e Geopolítica. **Revista Espaço Acadêmico**, [S. l.], v. 11, n. 132, p. 157–165, 2012.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Brasil, Argentina e Estados Unidos - Conflito e integração na América do Sul: Da Tríplice Aliança ao Mercosul**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

MONROE, James. **History of Congress: President's Annual Message**. 1823. Disponível em: <https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llac&fileName=041/llac041.db&recNum=4>. Acesso em: 30 mar.

2021.

MONTES, Rocío. **Richard Nixon: “Se houver uma forma de desbancar Allende, é melhor fazer isso”**. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-11-11/richard-nixon-se-houver-uma-forma-de-desbancar-allende-e-melhor-fazer-isso.html>. Acesso em: 2 jun. 2021.

MONZÓN, Claudio Alberto Briceño. La frontera Chilena-Argentina: La Controversia por el Canal del Beagle. **Tiempo y Espacio**, [S. l.], v. 32, n. 62, p. 9, 2014.

MORAVCSIK, Andrew. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 51, n. 4, p. 513–553, 1997.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NEGROPONTE, Diana Villiers. What’s Putin’s Game in the Western Hemisphere? **Americas Quarterly**, [S. l.], 2015. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/content/whats-putins-game-western-hemisphere>.

NEXON, Daniel H.; NEUMANN, Iver B. Hegemonic-order theory: A field-theoretic account. **European Journal of International Relations**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 662–686, 2018. DOI: 10.1177/1354066117716524.

NOLTE, Detlef. Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, [S. l.], v. 60, n. 1, p. 128–153, 2018. DOI: 10.1017/lap.2017.8. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S1531426X17000085/type/journal_article.

NYE, Joseph S. **The Future of Power** New York Public Affairs, , 2011.

O’SULLIVAN, John. How the U.S. Almost Betrayed Britain. **The Wall Street Journal**, New York, 2012. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2012/apr/01/us-feared-falklands-war-documents>.

OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. 1948. Disponível em:

http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

OMNI ATLAS. **South America 1945: South America in World War 22**. [s.d.]. Disponível em: <https://omniatlas.com/maps/south-america/19450420/>. Acesso em: 22 abr. 2021.

ORGANSKI, A. F. K. **World Politics**. Second ed. New York: Alfred A. Knopf, 1968.

OWEN, John M. How Liberalism Produces Democratic Peace. **International Security**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 87, 1994. DOI: 10.2307/2539197. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539197?origin=crossref>.

PANKE, Diana; STAPEL, Sören. Exploring overlapping regionalism. **Journal of International Relations and Development**, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 635–662, 2018. DOI: 10.1057/s41268-016-0081-x.

PASTOR, Robert A. **Existing the Whirlpool: US Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean**. New York: Westview Press, 2001.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PERALTA, Pablo Ospina. Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial? **Nueva sociedad**, [S. l.], v. 231, p. 14–27, 2011. Disponível em: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1305585201.Ecuador._Pablo_Ospina.pdf.

PÉREZ, Orlando J. The Failure of Engagement: US-Venezuela Relations Under Obama. In: **The Obama Doctrine in the Americas: Security in the Americas in the Twenty-First Century**. Lanham: Lexington Books, 2017. p. 213–236. DOI: 10.1093/ia/iiv056.

PERINA, Rubén M. **¿OEA Marginada?** 2021. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2015/09/15/actualidad/1442342603_269196.html. Acesso em: 18 ago. 2021.

PESSANHA, José Américo Motta. Os Pré-Socráticos. In: **Os Pré-Socráticos: Fragmentos, Doxografia e Comentários**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

PETTERSSON, Therése; ÖBERG, Magnus. Organized violence, 1989–2019. **Journal of Peace Research**, Oslo, v. 57, n. 4, p. 597–613, 2020. DOI: 10.1177/0022343320934986. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0022343320934986>.

RAMPINELLI, Waldir José. O primeiro grande êxito da C.I.A. na América Latina. **Ponto-e-Vírgula**, [S. l.], v. 1, p. 105–121, 2007.

REZENDE, Lucas Pereira. **Sobe e Desce! Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul: Uma Teoria Realista-Ofensiva**. 2013. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

RIGGIROZZI, Pía. Reconstructing Regionalism: What does Development have to do with It? *In*: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (org.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2012. p. 17–39. DOI: 10.1007/978-94-007-2694-9_2. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-94-007-2694-9_2.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. *In*: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (org.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. Dordrecht: Springer Netherlands, 2012. p. 1–16. DOI: 10.1007/978-94-007-2694-9_1. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-94-007-2694-9>.

RIPSMAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W.; LOBELL, Steven E. **Neoclassical Realist Theory of International Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2016. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199899234.001.0001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539162?origin=crossref>.

ROOSEVELT, Theodore. **Transcript of Theodore Roosevelt's Corollary to the Monroe Doctrine**. 1904. Disponível em: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=56&page=transcript>. Acesso em: 7 abr. 2021.

ROUQUIÉ, Alain. **The Military and the State in Latin America**. Berkeley: University of California Press, 1987.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da**

desigualdade entre os homens. [s.l.] : Ridendo Castigat Mores, 1754.

ROUVINSKI, Vladimir. Understanding Russian Priorities in Latin America. **Kennan Cable**, [S. l.], n. 20, 2017. Disponível em: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/kennan_cable_no.20_understanding_russian_priorities_in_latin_america_0.pdf.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, [S. l.], n. 85/86, p. 211–249, 2009.

SAIN, Marcelo Fabián. Argentina: Democracia e Forças Armadas - Entre a subordinação militar e os “defeitos” civis. *In: Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2000. p. 21–55.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 33, n. 2, p. 407–433, 2011. DOI: 10.1590/s0102-85292011000200006.

SAIZ, Eva. **A OEA cede à Venezuela com uma resolução benevolente sobre a crise**. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/08/internacional/1394248962_313854.html. Acesso em: 20 ago. 2021.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro**. Brasília: FUNAG, 2014. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1099-aamerica-do-sul-no-discurso-diplomatico-brasileiro.pdf>.

SCHENONI, Luis L.; BRANIFF, Sean; BATTAGLINO, Jorge. Was the Malvinas/Falklands a Diversionary War? A Prospect-Theory Reinterpretation of Argentina's Decline. **Security Studies**, [S. l.], v. 29, n. 1, p. 34–63, 2020. DOI: 10.1080/09636412.2020.1693618. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09636412.2020.1693618>.

SCHENONI, Luis Leandro. The Argentina-Brazil regional power transition. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, v. 14, n. 4, p. 469–489, 2018. DOI: 10.1093/fpa/orx008.

SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton: Princeton University Press, 2006. DOI: 10.1017/CBO9781107415324.004.

SEIDL, Ernesto. Estudar os Poderosos: A Sociologia do Poder e das Elites. *In: As Ciências Sociais e os Espaços da Política no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. p. 179–226.

SHAW, Carolyn M. **Cooperation, Conflict, and Consensus in the Organization of American States**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

SILVEIRA, Helder Gordim Da. A visão militar brasileira da Guerra do Chaco: projeção geopolítica e rivalidade internacional na América do Sul. **Antíteses**, Londrina, v. 2, n. 4, p. 649–667, 2009.

SIMMONS, Beth A. **Territorial Disputes and Their Resolution: The Case of Ecuador and Peru** Institute of Peace. Washington: United States Institute of Peace, 1999.

SMITH, Peter H. **Talons of the Eagle: Dynamics of US-Latin-American** New York Oxford University Press, , 1996.

SOUTHCAM. **Posture Statement of General John F. Kelly**. [s.l.: s.n.]. DOI: 10.5278/ojs.jcir.v2i2.941. Disponível em: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Kelly_03-13-14.pdf.

SPRUYT, Hendrik. Historical sociology and systems theory in international relations. **Review of International Political Economy**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 340–353, 1998. DOI: 10.1080/096922998347606. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/096922998347606>.

SPYKMAN, Nicholas J. **America's Strategy in World Politics**. New York: Brace and Company, 1942. DOI: 10.2307/210299.

THE WHITE HOUSE. **FACT SHEET: Venezuela Executive Order**. 2015. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/03/09/fact-sheet-venezuela-executive-order>.

THIES, Cameron G. War, Rivalry, and State Building in Latin America. **American**

Journal of Political Science, [S. l.], v. 49, n. 3, p. 451–465, 2005. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2005.00134.x. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1540-5907.2005.00134.x>.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**. São Paulo: Edusp, 1996.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América: A questão do outro**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La OEA: Repensado su crisis. **Nueva sociedad**, [S. l.], v. 72, p. 9–13, 1984.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. El Auge del Neogolpismo. **La Nación**, Buenos Aires, 2012. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-auge-del-neogolpismo-nid1484794/>.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. The War on Drugs and the Role of SOUTHCOM. In: BAGLEY, Bruce M.; ROSEN, Jonathan D. (org.). **Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today**. Gainesville: University Press of Florida, 2015. p. 67–86. DOI: 10.5860/choice.194166.

TULCHIN, Joseph S. **Latin America in International Politics: Challenging US Hegemony**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2016.

TULCHIN, Joseph S. Regional Security in Latin America after US Hegemony. In: **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**. London: Palgrave Macmillan UK, 2017. p. 27–51. DOI: 10.1057/978-1-137-57382-7_2. Disponível em: http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-57382-7_1.

TUSSIE, Diana. Presidential diplomacy in UNASUR: Coming together for crisis management or making turfs? In: MACE, Gordon; THÉRIEN, Jean-Phillipe; TUSSIE, Diana; DABÈNE, Olivier (org.). **Summits and Regional Governance: The Americas in Comparative Perspective**. Abingdon: Routl, 2016. p. 71–87.

U. S. DEPARTMENT OF STATE. **Hemispheric Security**. [s.d.]. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/p/wha/hs/index.htm>. Acesso em: 6 ago. 2021.

UNASUL - CDS. **Normativa: UNASUL - CDS - CEED - ESUDE**, 2017.

VEDOVATO, Ana Luiza; CASTELLANO DA SILVA, Igor. O Estado como unidade de

análise dos sistemas regionais: Impactos na estrutura sistêmica da América do Sul. **Debates**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 195–222, 2019.

VEILLETTE, Connie. **Plan Colombia: A Progress Report** Congressional Research Service, , 2005.

VIANA, Natalia; NEVES, Rafael. **O FBI e a Lava Jato**. 2020. Disponível em: <https://apublica.org/2020/07/o-fbi-e-a-lava-jato/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

VILLA, Rafael Duarte. Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, v. 55, p. 21–45, 2004. Disponível em: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000100003.

VILLA, Rafael Duarte. EUA-América do Sul: Dinâmicas do complexo de segurança regional. In: CEPIK, Marco (org.). **Segurança Internacional: Práticas, tendências e conceitos**. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 23–59.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S. l.], v. 48, n. 2, p. 86–110, 2005. DOI: 10.1590/S0034-73292005000200005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200005&lng=pt&tlng=pt.

WÆEVER, Ole. The Sociology of a Not So International Discipline : American and European Developments in International Relations. **International Organization**, Cambridge, v. 52, n. 4, p. 971–991, 1998. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFulltext?fulltextid=173288>.

WALLERSTEIN, Immanuel. The Inter-State Structure of the Modern World-System. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (org.). **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 87–107.

WALRAVEN, Klaas Van. Inter-governmental Organizations and Preventing Conflicts: Political Practice Since the End of the Cold War. In: WALRAVEN, Klaas Van (org.). **Early warning and conflict prevention: limitations and possibilities**. The Hague: Kluwer Law International, 1998. p. 19–44.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley, 1979.

WALTZ, Kenneth N. **Man, the State and War: A Theoretical Analysis**. New York: Columbia University Press, 2001.

WEIFFEN, Brigitte. Institutional Overlap and Responses to Political Crises in South America. *In*: SUAREZ, Marcial A. G.; VILLA, Rafael Duarte; WEIFFEN, Brigitte (org.). **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**. London: Palgrave Macmillan UK, 2017. p. 173–197. DOI: 10.1057/978-1-137-57382-7_8. Disponible em: http://link.springer.com/10.1057/978-1-137-57382-7_8.

WEIFFEN, Brigitte; WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. **International Area Studies Review**, [S. l.], v. 16, n. 4, p. 370–389, 2013. DOI: 10.1177/2233865913503466. Disponible em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/2233865913503466>.

WENDT, Alexander E. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, Cambridge, v. 41, n. 3, p. 335–370, 1987. DOI: 10.1017/S002081830002751X. Disponible em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S002081830002751X/type/journal_article.

WENDT, Alexander E. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 2, p. 391–425, 1992.

WENDT, Alexander E. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ZAKARIA, Fareed. **From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role**. Princeton: Princeton University Press, 1998.