



Varia Historia

ISSN: 0104-8775

variahis@gmail.com

Universidade Federal de Minas Gerais  
Brasil

Mares, David R.

Por que os latino-americanos continuam a se ameaçarem. o uso da força militar nas  
relações intra latino-americanas

Varia Historia, vol. 28, núm. 48, julio-diciembre, 2012, pp. 599-625

Universidade Federal de Minas Gerais  
Belo Horizonte, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384434846007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **Por que os latino-americanos continuam a se ameaçarem o uso da força militar nas relações intra latino-americanas\***

***Why Latin Americans continue to threaten each other the use of military force in Intra-Latin American relations***

**DAVID R. MARES.**

*Professor de Ciência Política  
Universidade da Califórnia, San Diego  
Ciência Política, 9500 Gilman Unidade de 0521,  
La Jolla, CA 92093-0521 EUA  
dmares@ucsd.edu*

**RESUMO** Este artigo analisa a ubiquidade de um baixo nível de uso da força militar entre os estados latino-americanos no contexto da arquitetura de segurança regional. A questão é por que esse baixo nível de uso da força militar é tolerado na região. No corpo desse artigo documentamos a ocorrência da militarização entre os países latinos americanos, e realizamos uma discussão sobre os determinantes do uso da força em disputas interestaduais. Postulamos que os incentivos à militarização estão aumentando na região e no entanto, a arquitetura de segurança para disputas entre os países latino-americanos é avaliada e considerada insuficiente. No fim do artigo realizamos algumas sugestões para diminuir os incentivos à militarização.

**Palavras-chave** militarização, paz, conflito

---

\* Artigo recebido em 20/08/2012. Autor convidado.

**ABSTRACT** This article examines the ubiquity of low level use of military force among Latin American states within the context of the regional security architecture. The question is why low level uses of military force are tolerated in the region. The occurrence of militarization among Latin American states is documented, an argument about the determinants of the use of force in inter-state disputes developed and I postulate that the incentives to militarize are increasing. The security architecture for disputes among Latin American countries is evaluated and found wanting; the article ends with suggestions for diminishing the incentives to militarize.

**Keywords** militarization, peace, conflict

## Introdução

Viver em paz com seus vizinhos certamente significa que um estado não espera uma ameaça verbal de outro ou muito menos ser confrontado por mobilizações militares e ameaças físicas evidentes. A América Latina ainda não é, e pode nunca tornar-se, uma comunidade de segurança pacífica, desta maneira, suas relações interestados permanecem atormentadas pela utilização de recursos militares em negociações entre os estados, como indicado na Tabela 1. Os incidentes militarizados que ocorreram na região entre 2005 e 2011 estão listados abaixo na Tabela 1, ao lado do nível do uso ou da exibição militar correspondente. O projeto *Correlatos de Guerra* classificou, com utilidade, o uso de força militar em cinco “Níveis de Hostilidade”: 1 = não utiliza, 2 = ameaça; 3 = exibição; 4 = utiliza < 1.000 mortes relacionadas ao campo de batalha; 5 = guerra.<sup>1</sup> Incidentes militarizados entre estados não incluem passagens acidentais entre fronteiras por militares que não gerem protestos do país cujo território foi violado, nem violência militar contra migrantes criminosos/ilegais que atravessam para esses países e são atacados pelas forças de lá, a menos que o país de origem proteste. Devemos concluir que a militarização de conflitos é uma ferramenta de negociação entre estados em comunidades interestaduais em que o uso da força militar dentro da comunidade continua a ser um atributo soberano na região.

---

1 Ver <http://www.correlatesofwar.org/>. Acesso em: 20 ago. 2012; JONES, Daniel M., BREMER, Stuart A. e SINGER, J. David. Militarized interstate disputes, 1816-1992: rationale, coding rules, and empirical patterns. *Conflict Management and Peace Studies*, v.15, n.2, p. 163–212, 1996.

Por que os latino-americanos continuam a se ameaçarem: o uso da força militar nas relações intra latino-americanas

**Tabela 1**  
**Disputas Militarizadas entre Países**  
**(2005-2011)**

<b>Data</b>	<b>Países</b>	<b>Incidentes</b>	<b>Nível de Hostilidade</b>
Janeiro de 2005	Venezuela/Colômbia	Em janeiro de 2005, após revelações de que a Colômbia havia pago caçadores de recompensa para seqüestrar líder das FARC em Caracas, a Venezuela enviou tropas para a fronteira.	3
Outubro-Novembro de 2005	Costa Rica/Nicarágua	Na disputa sobre direitos de navegação em rios, tropas da Nicarágua são enviadas para o rio sob questão; o comandante do Exército Nicarágua visitou os postos para ver se eles precisavam de reforço e, coincidentemente com a sua visita, tanques e tropas do Exército desfilaram em Manágua.	2
Fevereiro de 2006	Colômbia/Equador	A Colômbia violou o espaço aéreo do Equador.	3
Abril de 2007	Nicarágua/Costa Rica	Militares nicaraguenses detiveram barco de pesca de lazer da Costa Rica alegando que ele entrou em águas da Nicarágua; o ministro das Relações Exteriores da Costa Rica protestou veementemente.	4
Mai de 2007	Argentina/Uruguai	Em protestos argentinos sobre poluição de fábrica de papel na fronteira com o Uruguai, o governo argentino tolerou o bloqueio da ponte internacional e ameaças à navegação. Em resposta, o Uruguai enviou tropas.	3
Novembro de 2007	Venezuela/Guiana	Militares venezuelanos explodem dragas de mineração de ouro em área reclamada pelo país, mas internacionalmente reconhecida como da Guiana; governo da Guiana denuncia o ataque.	
Julho de 2007	Colômbia/Nicarágua	Em resposta a disputa com a Nicarágua sobre a soberania de San Andrés, a Colômbia enviou 1.200 soldados para marchar no Dia da Independência da Colômbia.	3
Fevereiro de 2008	Colômbia/Nicarágua	A Colômbia enviou patrulhas navais para San Andres; o presidente da Nicarágua promete queixar-se à ONU por ameaças a pescadores.	3
Março de 2008	Colômbia/Equador	A Colômbia lançou uma ofensiva por terra e ar contra as FARC, que cruzaram a fronteira equatoriana. Em protesto, o Equador retirou seu embaixador, protestou contra a agressão ao seu território e enviou tropas para a fronteira.	4
Março de 2008	Colômbia/Venezuela	Em protesto pela violação colombiana ao território do Equador, a Venezuela expulsou o embaixador da Colômbia e todo o pessoal diplomático e anunciou o envio de 10 batalhões, caças e tanques para a fronteira com a Colômbia. Chávez também advertiu a Colômbia que se violassem o território da Venezuela, isso iniciaria uma guerra na América do Sul, e Chávez responderia com caças a jato.	3
Outubro de 2008	Paraguai/Brasil	O Paraguai denuncia na OEA que manobras militares brasileiras na fronteira são feitos para intimidá-lo sobre questões bilaterais.	3
Outubro e Novembro de 2009	Belize/Guatemala	Guatemala protesta oficialmente sobre a construção dos postos de fronteira e patrulhas de Belize	2
Novembro de 2009	Venezuela/Colômbia	Como resposta ao acordo entre Colômbia e EUA, Chávez envia 15.000 soldados para a fronteira	3
Julho de 2010	Venezuela/Colômbia	Chávez ordena o envio de tropas para a fronteira, em alerta máximo, após Uribe acusá-lo de apoiar os guerrilheiros colombianos.	3
Julho de 2010	Nicarágua/Colômbia	Ortega adverte a Colômbia de que a Nicarágua pode responder militarmente se a Colômbia autorizar concessões de petróleo em águas sob disputa.	2
Outubro de 2010	Nicarágua/Costa Rica	A Nicarágua envia tropas para Isla Calero, sob disputa.	3
Junho de 2011	Bolívia/Chile	A Bolívia acusa o Chile de abusar de soldados bolivianos que atravessaram a fronteira com armas de pequeno porte.	2

Níveis de Hostilidade: 1 = não utiliza, 2 = ameaça; 3 = exibição; 4 = utiliza < 1.000 mortes relacionadas ao campo de batalha; 5 = guerra..

Fonte: base de dados do autor.

Conseqüentemente, cabe a nós compreender o processo de militarização e porque ele continua a ser considerado uma ferramenta legítima nas relações intra latino-americanas. Nem todas as disputas entre estados são militarizadas. Na verdade, na maioria das vezes, na Ásia, na África e no Oriente Médio, não apenas na América Latina, essas relações não são militarizadas. Então, precisamos saber por que os líderes dos estados às vezes escolhem militarizar um desentendimento. A ação militar, incluindo a guerra, é o resultado de um processo de interação que, em um momento particular, resulta na decisão de um ator que avalia que, em algum nível, o uso da força militar é vantajoso em suas relações com um rival.

Uma vez que o uso da força militar é instrumental, é preciso estar ciente das questões em torno das quais as tensões podem se desenvolver a um nível em que a postura militar é considerada uma opção adequada. Isso significa considerar não apenas as questões tradicionais sobre as fronteiras nacionais, a concorrência ideológica e os recursos naturais, mas também novas questões que giram em torno do fluxo de pessoas entre as fronteiras (migrantes ilegais, guerrilhas, criminosos etc.) e de mercadorias (drogas ilegais, armas etc.). Além disso, temos que compreender as motivações internas por trás da decisão de militarizar. A decisão de militarizar, uma vez que foi tomada, quase sempre tem o apoio popular, por isso precisamos entender por que os governos consideram de seu interesse fazer isso, e porque os cidadãos veem tais ações como legítimas. Finalmente, devemos considerar as diferentes opções para neutralizar o conflito militarizado na América Latina, quando ele surge e por que. As opções mais usadas realmente contribuem para a percepção de que a militarização de uma disputa proporciona vantagens políticas nacionais e estrangeiras.

## **Conflitos entre Estados dentro da América Latina**

As restrições internacionais sobre as guerras de agressão óbvia e de ganância são suficientes para convencer os países latino-americanos, significativamente imersos na economia global e no mundo diplomático, que os custos de um conflito militar superariam, em muito, os benefícios. No nível doméstico, o público latino-americano não simpatiza com as guerras de conquista, apesar de suas tendências nacionalistas. Mas negociações militarizadas de baixo nível, tais como ameaças verbais e demonstrações de força, muitas vezes encontram apoio no público e reticência por parte das instituições regionais em se envolverem. Desta maneira, militarização de baixo nível pode recompensar o iniciador, e as instituições de segurança regionais ironicamente criam um “risco moral” promovendo este comportamento arriscado.

Os incidentes atuais de militarização podem ser menores em escala do que a Guerra do Chaco, de 1930; a guerra Equador-Peru, de 1941, ou a guerra de El Salvador-Honduras, de 1969, mas eles não são menos significativos. O uso da força militar é de interesse por causa de seus custos potenciais, e não apenas reais. Todos esses incidentes têm o potencial de se transformarem em guerras. Não há, no entanto, um padrão para o desenvolvimento de Conflitos Militarizados entre os Estados (CME), ou para a evolução de CME para uma guerra. Mais de um em cada dez (13%) CME começam com a ameaça do uso de força, 38% iniciam com exibição de força, e 49% irrompem com o uso imediato de força. A resposta a um CME não varia de acordo com a hostilidade da ação inicial: 47% das ameaças são respondidas com ameaças, 59% das exibições resultam em exibições recíprocas, e 43% do tempo do uso de força provoca uma resposta semelhante.<sup>2</sup> Na erupção repentina da guerra entre Equador e Peru em 1995, ambas as marinhas foram mobilizadas, juntamente com bombardeiros, helicópteros e milhares de tropas. A guerra subsequente de 34 dias custou cerca de US\$ 250 milhões e causou a morte de até 400 pessoas.<sup>3</sup> Essa rápida escalada nos lembra que a postura e as ameaças militares podem se desenvolver rapidamente em conflitos violentos e que as restrições, tanto internacionais quanto domésticas, não são suficientes para impedir os países da América Latina (governos, assim como cidadãos) de militarizarem discordâncias que acreditam serem importantes para sua soberania, defesa ou segurança nacional.

Os focos de disputa na América Latina contemporânea são variados. Mesmo que os países já não utilizem a guerra para tomar o território vizinho, as fronteiras nacionais continuam a ser uma questão litigiosa na região, com potencial para a militarização. Por exemplo, a Venezuela reivindica dois terços da Guiana; a Bolívia ainda exige uma saída soberana para o mar através do Chile, e a Argentina reivindica as Ilhas Malvinas, potencialmente rica em hidrocarbonetos, ainda sob controle britânico. A competição ideológica na América Latina diminuiu com o fim da Guerra Fria, quando os países abraçaram a democracia e houve um consenso sobre as reformas econômicas liberais. Mas a eleição de 1998 de Hugo Chávez na Venezuela, e sua defesa de um “socialismo do século XXI”, precisamente no momento em que os pobres e indígenas foram se desencantando com a distribuição de benefícios no âmbito das novas estratégias de crescimento econômico, reacendeu as fogueiras ideológicas. Conflitos ideológicos em áreas de fronteiras podem ser especialmente graves, uma vez que atacam a legitimidade de um sistema político, e assim estimulam

2 JONES, Daniel M., BREMER, Stuart A. e SINGER, J. David. *Militarized interstate disputes, 1816-1992*.

3 MARES, David R. e PALMER, David Scott. *Institutions, power, and leadership in war and peace: lessons from Peru and Ecuador, 1995-1998*. Austin, TX: University of Texas Press, 2012.

a preocupação com a soberania de uma nação - ou seja, o mandato de um governo para tomar decisões em nome de seus cidadãos. O *boom* nos mercados internacionais de comércio trouxe de volta à luz, em algumas partes da região, a competição entre os estados sobre a pesca, os hidrocarbonetos e outros recursos naturais, enquanto novas questões sobre os danos ambientais e a sobrevivência cultural indígena também estão ganhando força.

Novas fontes de disputa entre os estados surgiram como resultado do aumento da porosidade das fronteiras decorrentes da globalização dos mercados, do desenvolvimento do direito internacional e das inovações em tecnologia de comunicações. O comércio internacional de drogas está se tornando uma questão regional para os países latino-americanos, enquanto gera níveis cada vez maiores de violência no México e na América Central. Anteriormente, os governos latino-americanos preferiam ver a questão como algo a ser resolvido internamente por cada país. O ataque da Colômbia a um acampamento das FARC, no Equador, em 2008, dramaticamente, lançou luz sobre as crescentes preocupações acerca do comércio ilícito de armas e das relações transfronteiriças dos insurgentes com os países que apóiam ou toleram a rebelião.

O investimento privado estrangeiro, com latino-americanos investindo em outros países do bloco, alimentou ressentimento em alguns dos receptores que se sentem explorados por seus rivais tradicionais, como paraguaios vis-à-vis ao Brasil, ou bolivianos e o Chile. Mas os países de origem desses investidores também podem ver os países beneficiários como não confiáveis, quando nacionalizam investimentos estrangeiros ou limitam suas operações comerciais. Nesses casos, quando esses investimentos foram projetados para integrar setores chave das economias, o impacto negativo na confiança entre vizinhos pode vir a se tornar significativo.<sup>4</sup>

Estas variadas fontes de disputa entre os estados são, cada vez mais, sentidas em ambientes domésticos desestabilizados. Em muitos países houve uma explosão de violência estimulada pelo crime organizado e pelas gangues urbanas, o que por sua vez cria um clima de medo entre aqueles que vivem em meio ao fogo cruzado. Os governos centrais e os grupos indígenas chocaram-se violentamente sobre a questão de quem controla os recursos naturais, cuja exploração atual e futura poderia impulsionar o crescimento econômico. A distribuição de ganhos econômicos tem polarizado a política em muitos países, porque as taxas elevadas de crescimento não resolveram os problemas da pobreza. Cidadãos responsáveis e frustrados foram às ruas, exigindo a resolução rápida e

---

4 A falta de investimento limitou seriamente a exportação de gás natural, tanto argentina quanto boliviana, para seus vizinhos, diminuindo a confiança construída ao redor da integração energética. Ver VARAS, Augusto, FUENTES, Claudio e AGÜERO, Felipe *Instituciones cautivas: opinión pública y nueva legitimidad social de las Fuerzas Armadas*. Santiago, Chile: FLACSO, 2007, p. 66.

dramática de suas queixas e, em muitos casos, derrubaram governos incapazes de atender a essas demandas. Em vários casos os militares se afastaram quando as tentativas iniciais de controlar ou dispersar multidões furiosas produziram violência (por exemplo, Bolívia 2003), ou simplesmente recusaram ordens presidenciais para agirem (por exemplo, Argentina 2001, Equador 2005).<sup>5</sup>

Em resposta aos desafios internos e às demandas dos cidadãos, o poder do Estado aumentou enquanto os governos ganharam autoridade por meio de reformas constitucionais, recuos legislativos e decretos administrativos, com o intuito de diminuir as restrições institucionais sobre seu poder e buscar soluções consensuais. Recentemente muitos governos têm apelado aos militares com o objetivo de complementarem o trabalho da polícia na luta contra as ameaças à segurança interna. Estas mudanças políticas, significativas em vários países, geram preocupações sobre o futuro da democracia e também normatizam que é apropriado utilizar níveis crescentes de poder do Estado para enfrentar ameaças que desafiam a resolução por meios “normais”. O potencial de levar estas lições, aprendidas em nível nacional, para nortear as relações com outros países, tem que ser considerado.

No contexto de tensões regionais e nacionais, os exércitos de várias nações estão sendo significativamente reconstruídos após um período de gastos restritos, ocorrido nos anos de 1980 e 1990, que foram parcialmente ditados por altos níveis de endividamento público e de hiperinflação que afetaram muitos países da América Latina. Novas despesas estão em equilíbrio com o tamanho atual dessas economias nacionais, especialmente porque suas instituições estiveram carentes de recursos por tanto tempo. A modernização das forças armadas, no entanto, pode contribuir para uma renovada onda de disputas militarizadas entre os estados da região, desde que os cidadãos e seus líderes convoquem seus militares, agora bem armados, para demonstrarem sua importância na defesa dos interesses da nação.

## Arquitetura de segurança da América Latina

Desde as guerras de independência no século XIX, o contexto de segurança da América Latina tem sido essencialmente competitivo, no qual a dissuasão e a negociação militarizada predominavam entre os estados, que viam uns aos outros como rivais em vez de parceiros.<sup>6</sup> A resolução das guerras civis da Amé-

5 PION-BERLIN, David e TRINKUNAS, Harold. Civilian praetorianism and military shirking during constitutional crises in Latin America. *Comparative Politics*, v.42, n.4, p. 395–411, July 2010.

6 KACOWICZ, Arie. *Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. Albany, NY: State University of New York 1998; MARES, David R. *Violent peace*. New York: Columbia University Press, 2001.

rica Central na década de 1980, e o retorno à democracia em toda a região na década de 1990, geraram expectativas de que o bloco poderia se desenvolver em uma comunidade de segurança, onde o uso da força militar entre os seus membros seria inconcebível, assim como ocorreu na Europa Ocidental. Estadistas latino-americanos não ignoravam o potencial de conflito e promoviam ativamente medidas construtoras de confiança e de segurança (MCCS) em todo o hemisfério para facilitar a resolução pacífica dos problemas. A arquitetura de segurança da América Latina é única entre os países em desenvolvimento, tanto em sua extensão, quanto em sua amplitude, uma vez que é composta por uma grande variedade de instituições internacionais (por exemplo a Corte Internacional de Justiça), regionais, sub-regionais e até mesmo bilaterais; além disso, abordam ameaças internacionais e domésticas. Essa arquitetura de segurança, no entanto, não teve como tarefa a de prevenir a violência entre os estados.

A Quinta Conferência Ministerial de Defesa (Santiago, 2003) observou que “a região avançou gradualmente em direção a um complexo sistema de segurança, composto por uma rede de novas e antigas instituições de regimes de segurança de âmbito hemisférico, tanto coletivo quanto cooperativo, regional, sub-regional e bilateral que, na prática, criou uma arquitetura de segurança nova e flexível”.<sup>7</sup> Para sustentar esta arquitetura de segurança, nações latino-americanas deram um histórico passo para trás na sua tradicional ênfase na soberania nacional quando a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1991, aprovou o *Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano*. Com essa declaração, os estados membros apontaram a posição democrática como indicador da credibilidade de um estado na busca de segurança, e articularam um desejo de re-energizar e dar uma nova direção a OEA, envolvendo-a nas MCCS. A primeira Cúpula das Américas (realizada em Miami, 1994) promoveu a visão de que as MCCS defenderiam a democracia e aumentariam o desenvolvimento econômico.<sup>8</sup> No entanto, quando se analisa as MCCS na região, torna-se claro que o que um país vê como uma medida MCCS de sua parte, não é visto da mesma maneira por seu rival.<sup>9</sup>

Organizações sub-regionais, tais como o Sistema de Integração Centro Americano (SICA) e a União das Nações Sul Americanas (UNASUR), também abordam questões de segurança. Mas enquanto a UNASUR ajudou a mediar

7 Michelle Bachelet Jeria, ‘Fifth Conference of Ministers of Defense of the Americas. Report of the Outgoing Chair’, Committee on Hemispheric Security, OEA/Ser.G. CP/CSH/INF.19/03 add. 1 February 25, 2003, pg. 4.

8 BLOOMFIELD, Richard J. e LINCOLN, P. “Meeting of experts on confidence and security building measures”, Comentários para o Encontro- Reunião de Cúpula de Experts na MCCS da Organização dos Estados Americanos, Miami, 3 de fevereiro de 2003, como citado em MARES, David R. Confidence- and security-building measures: relevance and efficiency. In: GORDON, Mace, THERIEN, Jean-Philippe e HASLAM, Paul. (eds.). *Governing the Americas: assessing multilateral institutions*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2007, p. 106.

9 MARES, David R. Confidence- and security-building measures.

a disputa de 2008 entre Colômbia, Equador e Venezuela, não fez nada para resolver os problemas dos acampamentos das FARC ou os acessos aos recursos na Venezuela ou no Equador. O SICA abordou o tráfico de drogas como uma ameaça à segurança,<sup>10</sup> mas não assumiu a questão da postura e das ameaças militares por um estado membro contra outro, como na situação atual entre Nicarágua e Costa Rica.

A arquitetura de segurança da América Latina é predominantemente orientada para a proteção da soberania nacional e para o combate das ameaças à democracia, em vez da prevenção sobre a militarização dos conflitos interestaduais. A história da região torna compreensível essas tendências. Os europeus, e em seguida os EUA no século XX, intervieram quase à vontade na América Latina, forçando seus governos a consentirem com as políticas ditadas por esses poderosos estrangeiros, e derrubando os governos que resistiam a suas demandas. Por isso, proteger a soberania nacional representa um valor alto na região. O interesse sobre a democracia é mais recente, mas não menos urgente. Na década de 1980 a América Latina estava apenas emergindo de décadas de governos autoritários, muitos dos quais culminaram em ditaduras militares que desdenhavam os direitos humanos (especialmente na Guatemala, El Salvador, Chile, Argentina e Uruguai). O medo de um retorno ao passado fez com que os grupos de esquerda, que haviam promovido revoluções violentas, fossem capazes, agora, de apreciar os benefícios do que eles tinham menosprezado anteriormente como uma “democracia burguesa”.<sup>11</sup> As forças moderadas de direita e as de centro também aprenderam os perigos que a ditadura representa para seus próprios programas. Cidadãos e políticos dos países latino-americanos foram, portanto, particularmente sensíveis ao retorno potencial da democracia e, pela primeira vez na história da região, dedicaram-se à construção da proteção, em nível regional, contra as ameaças que esta pudesse sofrer.

Os EUA desempenham um papel menor na definição do caráter da arquitetura de segurança contemporânea da América Latina. Em relação à segurança regional, os EUA acreditam que os países latino-americanos deveriam ter a mesma visão sobre as ameaças que os EUA. Com o fim da Guerra Fria, os EUA já não temiam que os “renegados” países latino-americanos pudessem se aliar aos rivais dos EUA de fora da região, e então sua atenção voltou-se cada vez mais ao combate do tráfico internacional de drogas ilegais, realizado

10 Ver as abordagens do presidente da SICA em ‘Discurso del Secretario General del SICA, Doctor Juan Daniel Alemán Gudián, en ocasión de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica’, <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=60497&IDCat=3&IdEnt=1&Idm=1&IdmStyle=1>. Acesso em: 20 ago. 2012.

11 CASTAÑEDA, Jorge. *Utopia Unarmed: the Latin American left after the Cold War*. New York: Vintage, 1993.

por atores não pertencentes aos estados; às ameaças à democracia; à ajuda a missões internacionais humanitárias; e passou a não intervir nas suas políticas internas.<sup>12</sup> Por meio de trocas militares e de seminários de formação, o Departamento de Defesa acredita no intercâmbio entre os exércitos latino-americanos para que eles adotem sua visão da região.

Embora não com a mesma prioridade que a soberania nacional e a democracia, a integração econômica regional é vista como capaz de reforçar a paz. Portanto, a soberania nacional, a democracia e a integração econômica não são valiosas apenas por si só, elas também foram reificadas na definição da segurança regional em si. A tendência é de se esperar que a consolidação democrática e a integração econômica regional irão simplesmente cuidar dos problemas entre os estados. Se todas as partes envolvidas em uma disputa pedem ajuda para resolver um problema, as instituições podem agir; mas quando uma das partes objeta, estas tornam-se irrelevantes. A arquitetura de segurança, portanto, baseia-se fortemente em uma fundação cujos elementos centrais são a soberania nacional, a democracia e a integração econômica. O papel da estrutura de segurança restringe-se a proporcionar um fórum para diálogo entre as nações soberanas e democráticas com o intuito de diminuir as tensões, em vez de resolver os problemas.

A eficácia da arquitetura de segurança para dissuadir os estados de militarizarem suas disputas foi prejudicado por uma série de fatores. A prioridade dada à soberania nacional tem dois impactos negativos. Em primeiro lugar, não há uma visão regional coerente da segurança que integre as distintas ameaças à segurança entre os estados, portanto, cada estado é livre para definir as ameaças à sua segurança como achar adequado. A Declaração sobre Segurança nas Américas “securitiza” uma série de outros problemas importantes, tais como o crime organizado e as gangues urbanas. Tratar essas questões como ameaças à segurança implica uma solução militar para problemas pelos quais as forças armadas pouco podem fazer para ajudar a resolvê-las; a expansão do papel dos militares na solução de tais problemas também enfraquece a segurança do cidadão, o controle civil sobre os militares e, em última análise, talvez até mesmo a democracia. Para além dos golpes militares, não há acordo entre os países sobre quais circunstâncias constituem uma ameaça para a democracia. Em segundo lugar, a decisão de militarizar uma disputa é considerada uma decisão soberana: se um governo percebe a necessidade de se militarizar, isso então é prerrogativa sua. Ao invés de insistir em uma norma prévia de vetar o uso da força militar em uma disputa entre vizinhos, a arquitetura de segurança é projetada para tornar-se ativa somente após um

12 Ver COHEN, William R. *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress*. Washington DC: Office of the Secretary of Defense, 2000, p. 12, 179.

governo decidir que a militarização da disputa é uma boa idéia.

Esse tipo de arquitetura de segurança regional pode funcionar em um contexto democrático liberal regional consolidado; infelizmente, muitas democracias latino-americanas são não-liberais, ou têm instituições liberais fracas demais. Por exemplo, na Venezuela o governo adotou uma definição cada vez mais flexível da regra do direito.<sup>13</sup> Os legislativos em muitos países operam com a exclusão forçosa da oposição (por exemplo, quando a Assembleia Constituinte da Bolívia aprovou o projeto da nova Constituição em 2007).<sup>14</sup> As eleições em si são extremamente problemáticas (por exemplo, as eleições municipais da Nicarágua, em 2008, foram criticadas por observadores internacionais).<sup>15</sup> Além disso, membros recém-eleitos dos parlamentos descobriram que seus poderes estavam severamente limitados ou mesmo eliminados pelo governo (como o caso dos candidatos da oposição que ganharam cargos de governador na eleição da Venezuela em 2008, e descobriram que seus poderes estavam entregues, em grande parte, a distritos militares recém-criados; e o caso do recém-eleito Congresso, em 2010, que foi antecipado pelo Congresso de saída, que concedeu ao presidente Chávez o direito de governar por decreto durante 18 meses).<sup>16</sup> Por conseguinte, o potencial de mantenedor da paz da arquitetura de segurança regional é significativamente prejudicado na América Latina.<sup>17</sup>

Além disso, a dependência da arquitetura de segurança na integração econômica é problemática, uma vez que os processos de integração econômica estagnaram em toda a região depois de um início promissor na década de 1990. Isso resultou do aumento do nacionalismo econômico em alguns estados (como Bolívia e Argentina), e dos custos políticos da integração entre eles. Pois, à medida que a integração avança, ela exige, cada vez mais, que as políticas econômicas nacionais se tornem complementares. Por sua vez, a complementaridade aumenta os custos políticos da integração, já que os governos devem obrigar seus agentes domésticos a renunciarem a alguns lucros decorrentes dos monopólios ou dos subsídios. O Mercosul, criado em 1991, não progrediu para além de uma união aduaneira entre Argentina, Brasil, Uruguai

13 BREWER-CARÍAS, Allan R. *Dismantling Democracy in Venezuela: the Chávez authoritarian experiment*. New York: Cambridge University Press, 2010.

14 CRABTREE, John. Bolivia's controversial constitution. *OpenDemocracy*, 10 Dezembro 2007, [http://www.opendemocracy.net/article/bolivia\\_s\\_controversial\\_constitution](http://www.opendemocracy.net/article/bolivia_s_controversial_constitution). Acesso em: 20 ago. 2012.

15 ROGERS, Tim. Why Nicaragua's Capital is in flames. *Time.com*, 14 Novembro 2008, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1858920,00.html#ixzz1hmhR7vte>. Acesso em: 20 ago. 2012.

16 ROGERS, Tim. Why Nicaragua's Capital is in flames.

17 MARES, David R. Intra-Latin American relations: the challenge of promoting cooperation while defending sovereignty. In: KINGSTONE, Peter e YASHAR, Deborah. (eds.). *Handbook of Latin American Politics*. London: Routledge, 2011.

e Paraguai, apesar do status de associados do Chile e da Bolívia.<sup>18</sup> A integração centro americana está se concentrando entre as três nações do norte: Guatemala, Honduras e El Salvador; com a Nicarágua, Costa Rica e Panamá não optando, em grande parte, por uma integração mais profunda e preferindo buscar opções fora da América Central.<sup>19</sup> A Associação de Livre Comércio das Américas, inspirada nos EUA, está morta e a *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (Aliança Boliviana para os Povos de Nossa América ou ALBA), criada por Chávez em 2004, também não está indo a lugar algum. Acordos comerciais bilaterais têm proliferado entre os países latino-americanos, mas o boom do comércio entre a Colômbia e a Venezuela até 2008, e seu declínio posterior de aproximadamente um terço, de 2008 a 2011, mostra que a política ainda pode superar a lógica econômica em esquemas de integração bilateral. Conseqüentemente, a integração é limitada demais para produzir a paz esperada e, portanto, contar com a integração como um meio para mitigar conflitos enfraquece a capacidade da arquitetura de segurança regional de deter ou gerir os conflitos de maneira eficaz.

## Ameaças militarizadas

Claramente, a violência militar tem custos, e a paz tem benefícios, mas, para explicar por que um governo abdicaria dos benefícios da negociação diplomática e aceitaria os custos da militarização de uma disputa, precisamos entender a lógica da militarização e da distribuição de seus custos e benefícios. Nós precisamos saber, e não presumir, como os custos de um conflito são avaliados pelos cidadãos e pelo governo, assim como a maneira que são compreendidos os custos do consentimento às exigências de um governo estrangeiro. Uma abordagem melhor do que a oferecida por analistas internacionais e analistas de interdependência econômica é a de examinar os determinantes específicos das vantagens auferidas pelos líderes para militarizarem uma disputa entre os estados.<sup>20</sup> Portanto, temos que tirar o foco das instituições internacionais e dos benefícios econômicos, e transferi-lo para a política e o poder.

Meu modelo de negociação militarizada postula que os líderes usam a política externa para fornecer bens coletivos e privados para seus eleitores

18 'Argentina calls on Mercosur to promote inter-trade and cut out of region imports. *MercoPress*, 13 Outubro 2011, <http://en.mercopress.com/2011/10/13/argentina-calls-on-mercotur-to-promote-inter-trade-and-cut-out-of-region-imports>. Acesso em: 20 ago. 2012.

19 IDB. Central America economic integration: Advances and perspectives. *Inter-American Development Bank*, 23 September 2011, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36428027>. Acesso em: 20 ago. 2012.

20 Para uma crítica similar, ver também CRESCENZI, Mark J. C. Economic exit, interdependence, and conflict. *The Journal of Politics*, v.65, n.3, p. 809-832, August 2003.

nacionais.<sup>21</sup> Em termos de militarizar ou não uma disputa entre os estados, a questão chave para um líder é saber se o uso da força militar vai beneficiar seus eleitores a um custo que eles estão dispostos a pagar, e se ele pode sobreviver a seu descontentamento se os custos forem mais elevados.

Em meu argumento, a vontade do eleitorado de pagar esses custos varia de acordo com o valor que atribuem ao bem em questão. Sua capacidade de restringir o líder varia de acordo com a estrutura institucional de prestação de contas. Os custos de usar a força militar são influenciados pela estratégia político militar de uso de força, o equilíbrio estratégico com a nação rival, e as características da força militar utilizada. Um líder pode optar por utilizar a força apenas quando os custos produzidos através da combinação da estratégia política militar escolhida (E) + o equilíbrio estratégico (EE) + as características da força a ser utilizada (CF) são iguais ou inferiores aos custos aceitáveis pelo eleitorado do líder (EL), menos a diferença na prestação de contas produzido pelos meios internos de seleção de líderes (A). A força não será sempre utilizada quando estas condições forem satisfeitas, mas não será utilizada em sua ausência.

$E + EE + CF \leq EL - A$       pode levar à decisão de usar força

$E + EE + CF > EL - A$       nenhuma força será usada

Aqui vou definir brevemente cada uma dessas variáveis; uma discussão mais completa pode ser encontrada em meus dois livros, *Violent Peace* e *Latin America and the Illusion of Peace*.<sup>22</sup>

A utilidade de uma *estratégia* política militar tem que ser avaliada, em primeira instância, em termos de sua contribuição à capacidade do político em antecipar os interesses de seus eleitorados. Apenas após verificar sua utilidade potencial é que faz sentido para os políticos pesar os custos e os benefícios do uso da força. Antecipar esses interesses pode ocorrer de maneiras diferentes, dependendo do estado da relação entre as partes em conflito. Essas alternativas podem ser proveitosamente resumidas em cinco estratégias político-militares:

- manter a questão viva;
- afetar as negociações bilaterais;
- defender o *status quo*;
- atrair o apoio de terceiros;
- impor uma solução.

O *equilíbrio estratégico* é definido pelos recursos que são relevantes para essas estratégias e, assim, ajuda-nos a compreender a situação de negociação

21 MARES, David R *Violent peace*.

22 MARES, David R. *Latin America and the illusion of peace*. London: Routledge, 2012.

entre os atores. Enquanto outros provaram isso usando variações de estratégia militar, avaliações de risco e prazos,<sup>23</sup> eu adiciono fatores diplomáticos e econômicos à gama de recursos relevantes. No entanto, devido à informação incompleta, o equilíbrio estratégico nunca é totalmente claro para qualquer das partes envolvidas.

Duas *características da força a ser utilizada* também afetam os custos do uso da força: requisitos de mobilização e alternativas de força. Os atributos do processo de mobilização nacional afetam o tempo que a oposição nacional e internacional tem para se organizar, o rompimento pessoal do público relevante, e o impacto sobre a economia. O uso da força, que conta com uma reserva militar, produz custos econômicos domésticos mais elevados quanto trabalhadores são retirados de seus trabalhos e os empregadores têm que lutar para substituí-los temporariamente. O uso de uma força militar permanente mantém os custos de mobilização mais baixos. As maneiras alternativas de uso da força também afetam os custos, sendo que as interceptações navais de embarcações de pesca em águas em disputa estão entre as menos onerosas, e a penetração no território estrangeiro com um exército entre as mais onerosas.

*Constituintes* são definidos de forma limitada como aqueles cujo apoio é necessário para que um líder permaneça no cargo; são seus cálculos de custos que importam. Em uma democracia, os eleitores em geral não são constituintes, preferivelmente os são apenas os que votaram no político,<sup>24</sup> assim como aqueles cujo apoio pode ser necessário para a reeleição. Em governos populistas nacionais, constituintes são aqueles cidadãos cujos votos produzem vitória eleitoral e cujas marchas nas ruas mantêm a oposição à distância; eles são recrutados, predominantemente, na elite intelectual e nas classes pobres.

A sensibilidade da liderança pelas avaliações de custos de seu eleitorado é determinada pela estrutura institucional de *prestações de conta da liderança*, que inclui intervalos de seleção e capacidade da liderança para se perpetuar no poder através da seleção de colegas. A literatura demonstra claramente que as regras institucionais que regem quem vota e quando, assim como a forma com que os votos são contados, variam entre as democracias e produzem uma diferença significativa em quem ganha e nos resultados das políticas.<sup>25</sup>

23 GEORGE, Alexander L. e SMOKE, Richard. *Deterrence in American foreign policy*. New York: Columbia University Press, 1974; MEARSHEIMER, John J. *Conventional deterrence*. Ithaca: Cornell University Press, 1983; ALEXANDROFF, Alan e ROSECRANCE, Richard. Deterrence in 1939. *World Politics*, April 1977, p. 404-424; PAUL, T.V. *Asymmetric conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

24 Para um foco similar em votos partidários, ver MORGAN, T. Clifton e BICKERS, Kenneth. Domestic discontent and the external use of force. *Journal of Conflict Resolution*, v. 36, p. 25-52, 1992.

25 DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1972; LIPJHART, Arendt *Democracies*. New Haven: Yale University Press, 1984; COX, Gary. *Making votes count*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *Between power and plenty: foreign economic policies of advanced industrial states*. Madison: University of Wisconsin Press 1978.

## Variáveis chave sob estresse

Depois de uma década em que todas as variáveis que determinam o uso da força na América Latina se moveram contra a sua implantação, todas elas, menos uma, começaram a se mover em favor de uma militarização. As *estratégias políticas militares* para a utilização da força não mudaram recentemente - os latino-americanos não procuram a conquista militar de seus rivais. Mas os estados revisionistas fracos ainda querem manter vivas as questões que disputam com os vizinhos mais poderosos (por exemplo, Bolívia *vis a vis* Chile, Argentina *vis a vis* Grã-Bretanha), e buscam o apoio de terceiros. Alguns estados revisionistas tentam influenciar as políticas domésticas de seu rival, na esperança de promover o processo de negociação, que se encontra estagnado ou deteriorado (por exemplo, Venezuela *vis-à-vis* Colômbia). E, claro, um estado de *status quo* quer dissuadir os revisionistas (por exemplo, Colômbia *vis-à-vis* Nicarágua).

O *equilíbrio estratégico* tornou-se cada vez mais ambíguo nas décadas onde as disputas continuam, apesar das declarações das organizações regionais em favor da resolução pacífica de conflitos. A disposição dessas organizações regionais em pagar os custos políticos de enfrentar um estado recalcitrante em um conflito militarizado tem sido historicamente problemática, uma vez que as organizações preferem que os dois lados peçam ajuda, e é improvável que o estado de *status quo* concorde. Embora a incursão colombiana em março de 2008 no Equador em busca das FARC tenha gerado uma onda de diplomacia latino-americana que acalmou a mini-crise, ainda assim, demorou quatro dias para se colocar o processo em curso. Na guerra de 1995, Equador e Peru declararam e violaram, durante 34 dias, vários cessar fogo, antes que os Quatro Guardiões do Tratado de Paz de 1941 entre os dois beligerantes (Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos) pudessem chegar a um acordo para despachar forças que assegurassem a separação dos dois exércitos. A lentidão das nações latino-americanas em exigir que as partes envolvidas em um conflito retornem ao *status quo* de antes da situação, significa que um governo envolvido em um comportamento beligerante pode auferir ganhos, pelo menos a curto prazo, antes de ter que responder às pressões regionais para finalizar a militarização, mas não para uma resolução do conflito em si. As guerras entre Argentina-Grã-Bretanha e Equador-Peru, em 1982 e 1995, respectivamente, demonstraram que um estado mais fraco pode se manter por semanas contra um estado mais poderoso, incapaz de mobilizar rapidamente seus recursos militares. Embora a Argentina não tenha se beneficiado dessa lacuna, o Equador foi capaz de obter um acordo que havia sido evitado por 50 anos.<sup>26</sup>

26 MARES, David R. *Violent Peace*.

O que mudou no equilíbrio estratégico foi a capacidade e a credibilidade dos EUA e da América Latina. A capacidade dos EUA em influenciar o equilíbrio do poder local, através de meios militares, econômicos ou diplomáticos, carece de credibilidade. Esse declínio do potencial dos EUA em afetar o equilíbrio estratégico na América Latina provém de 1) sua abrangência militar ao redor do mundo; 2) comportamentos bem documentados que põem em questão seu compromisso com a democracia e os direitos humanos; 3) sua situação econômica em declínio; e 4) sua incapacidade de responder de forma eficaz aos desafios diplomáticos colocados pela Venezuela de Hugo Chávez. Enquanto muitos ficarão felizes que os EUA não possua os recursos militares, políticos e econômicos para invadir, sua capacidade em contribuir positivamente para o processo de gestão não-violenta de conflitos na região também tem diminuído.

O Brasil é visto por muitos como o principal interlocutor, pelo menos no que diz respeito à segurança na América do Sul, porque articula uma visão pacífica da região e apóia instituições que pretendem buscar resoluções pacíficas aos conflitos. Mas o Brasil em si não se mostrou imune à utilização de seu poder militar para influenciar as relações com os vizinhos; como a queixa na OEA pelo então presidente do Paraguai, Fernando Lugo, de que manobras militares brasileiras na fronteira ocorreram durante momentos tensos da renegociação do tratado de revisão da distribuição da eletricidade produzida pelo complexo hidrelétrico bilateral de Itaipu. Essas manobras foram destinadas a pressionar o Paraguai a ceder às suas demandas.<sup>27</sup> As instituições apoiadas pelo Brasil refletem a sua prioridade no que diz respeito a sua soberania nacional, com o país rejeitando uma decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que fornece aos povos indígenas uma oportunidade de contestar legalmente a construção da barragem de Belo Monte, alegando que a instituição interamericana não tinha jurisdição no país. Mesmo quando o Brasil apóia a única categoria em que há um consenso para ignorar a soberania nacional - a derrubada de um governo democrático (os brasileiros apoiaram a punição do Paraguai por causa do *impeachment* do presidente Lugo, “legal pela letra da lei, mas injusto por seu espírito”) -, ele não fornece os mesmos critérios para avaliar o uso questionável da lei que pune os adversários dos governos em inúmeros casos na América Latina.<sup>28</sup> O comportamento de auto-interesse

27 ZIBECHI, Raúl. “Is Brazil Creating Its Own “Backyard”?”, *Zibechi Report*, no. 12 Fevereiro, 2009, Americas Program, Center for International Policy, disponível em <http://www.americas.irc.online.com>, acesso em 20 ago. 2012.

28 Por exemplo, as disputadas eleições, em 2008, na Nicarágua; os procedimentos de voto da Assembléia Constituinte da Bolívia, em 2007, que excluíam a oposição; os variados e bem documentados atos do governo de Hugo Chávez, na Venezuela, que diminuem a independência do judiciário; e a delegação da legislatura venezuelana de sua autoridade para o Presidente Chávez por 18 meses quando a oposição ganhou lugares suficientes nas eleições de 2010 para bloquear a legislação no próximo período legislativo.

evidente do Brasil, a sua inconsistência ideológica na promoção de sanções regionais, e o tipo de instituições que promove, significam que o país não pode fornecer apoio significativo que faria possível a adoção de uma norma prévia de não-militarização na América Latina.

As *características da força* a ser utilizada também mudaram - elas estão ficando cada vez mais sofisticadas e com maior capacidade ofensiva -, o que pode levar à percepção de que êxitos militares rápidos podem ser, agora, mais prováveis, sem que sejam necessários longos conflitos militares que exigiriam grande mobilização de recursos humanos e econômicos. A modernização das forças armadas latino-americanas foi bloqueada na década de 1980 e 1990, devido à crise econômica e a uma reação contra os militares, quando a democracia foi restaurada.<sup>29</sup> Muitos militares estão sendo reequipados, agora que o crescimento parece estável e sua ameaça à democracia domada. Mas neste contexto regional cada vez mais incerto, a modernização militar também pode alimentar incertezas e desconfianças. A compra chilena de jatos de combate F-16C e de tanques Leopard e Humvees inovadores é relatada como “de grande preocupação para o Peru, a Bolívia e a Argentina”.<sup>30</sup> O projeto de modernização militar da Venezuela se acelerou nos últimos dois anos, com quatro bilhões de dólares gastos em caças, helicópteros de ataque e 100 mil fuzis de assalto Kalashnikov, além de munição. Na Venezuela também existem planos para construir uma ou duas unidades de produção de Kalashnikov, o que, combinado com as alegações de que o calibre específico da munição utilizada neste armamento também é utilizada em modelos mais antigos das FARC, levanta temores sobre o vazamento de munições do Exército venezuelano para abastecer grupos guerrilheiros na região.<sup>31</sup> Além disso, a assistência militar atual da Venezuela à Bolívia é turva e confusa para os vizinhos desta última.<sup>32</sup> O Paraguai reagiu gastando mais e aumentando suas próprias tropas nessa área de fronteira.<sup>33</sup>

29 FRANKO, Patrice. De facto demilitarization: Budget-driven downsizing in Latin America. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v.36, n.1, p.37-74, Spring, 1994; Chavez's Threats, Commodities Boom Converge to Fuel Arms Race. *Bloomberg.com*, 7 de Abril de 2008.

30 *Council on Hemispheric Affairs*, Memorandum to the Press: Venezuela's Security Factors and Foreign Policy Goals” 2 de maio de 2007 <http://www.coha.org/2007/05/02/memorandum-to-the-press-venezuelas-security-factors-and-policy-goals/>. Acesso em: 20 ago. 2012.

31 ABAD, Susan. Fábricas de armas y municiones de Venezuela desequilibrarían la region. *El Comercio* (Peru) [www.elcomercio Peru.com.pe?EdicionImpresa/Html/2006-12-17/ImEcMundo0634393.html](http://www.elcomercio Peru.com.pe?EdicionImpresa/Html/2006-12-17/ImEcMundo0634393.html). Acesso em: 20 ago. 2012 ; WALTER, Matthew. Chavez goes weapons shopping in Russia Amid Arms Race (Update2) *Bloomberg.com*, 21 julho de 2008, <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601109&sid=aLF7tPXrBVYE&refer=home>. Acesso em: 20 ago. 2012.

32 ROMERO, Simon. Venezuela spending on arms soars to world's top ranks. *The New York Times*, 25 de fevereiro de 2007.

33 MARTINS, Sebastião. Paraguay. 13 de fevereiro de 2011, <http://www.pulsamerica.co.uk/2011/02/14/paraguay-this-week-11/>. Acesso em: 20 ago. 2012; El Paraguay quiere vivir en paz con sus vecinos. *ABC* 14 de maio de 2011, <http://www.abc.com.py/articulos/el-paraguay-quiere-vivir-en-paz-con-sus-vecinos-258069.html>. Acesso em: 20 ago. 2012.

Novos jatos russos venezuelanos, especialmente com pilotos venezuelanos que não têm uma fração do treinamento de seus colegas americanos, não são páreo para os jatos americanos de combate. Assim, deve-se concluir que a Venezuela ou está jogando fora bilhões de dólares, ou tem alguma expectativa de que esses bens militares possam vir a ser úteis em uma disputa regional. (A postura militar venezuelana não é nova. Em 1979, aviões venezuelanos sobrevoaram a Costa Rica, como um aviso ao governo de Somoza, sobre seu intuito de perseguir rebeldes em território costarriquenho).

Apesar de que duas das três variáveis que determinam os custos de uma ação militar tornaram-se mais favoráveis ao uso da força, ainda temos que considerar as restrições políticas internas sobre os líderes que contemplem a militarização das disputas. Talvez as variáveis mais importantes do meu modelo de negociação militarizada, na situação atual, são aquelas que incorporam a *vontade do eleitorado em absorver os custos das disputas militarizadas e a prestação de contas do líder* com o seu eleitorado.

O legado de violações dos direitos humanos nos governos militares nas décadas de 1970 e 1980 deslegitimou o próprio conceito de usar a força militar para a solução dos conflitos. Os cidadãos de toda a região viram como exorbitantes os custos associados à utilização militar para defender o Estado. Mas, ao invés da desmilitarização das questões de segurança almejadas por grupos anti-militares, que pediam que o foco da segurança nacional fosse a segurança dos cidadãos, os governos democráticos tiveram de recorrer aos militares para apoiá-los na implementação de um amplo conjunto de políticas públicas, e isso mudou a percepção pública. Em face do fracasso dos governos democráticos e dos policiais em dar segurança aos cidadãos, ou de gerar um crescimento econômico de base ampla, questões de políticas públicas, que vão do crime ao controle nacional sobre os recursos naturais, tornaram-se militarizadas em alguns países.

Este uso da força militar para enfrentar os desafios de segurança interna gera custos aos direitos civis e humanos, mas é popularmente apoiado em algumas democracias latino-americanas.<sup>34</sup> A consequência é a recuperação da legitimidade da força militar como meio de resolução de conflitos.<sup>35</sup> Se essas

34 Cf. ROHTER, Larry. Brazil's military, less than it was, is asked to do more. *New York Times*, 16 de Março de 2003; IPS (Latin America), CEVALLOS, Diego. The war on drugs is working; MEXICO: Drug Violence, the Army and Human Rights Abuses" IPS (Latin America) 30 de maio de 2008 [http://www.lexisnexis.com/us/lnacademic/returnTo.do?returnToKey=20\\_T4281388771](http://www.lexisnexis.com/us/lnacademic/returnTo.do?returnToKey=20_T4281388771). Acesso em: 20 ago. 2012.

35 Cf. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Plan Ecuador , [http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol\\_internacional/plan\\_ecuador/indice.htm](http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/plan_ecuador/indice.htm). Acesso em: 20 ago. 2012; SELEE, Andrew. Overview of the Merida Initiative. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, maio 2008. <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/Analysis.Merida%20Initiative%20May%208%202008.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2012; MORGAN, Ronald J. Brazil's escalating role in the drug war. *Colombia Journal Online* 15 de julho, 2002 <http://www.colombiajournal.org/colombia122.htm>, acesso em 20 ago. 2012; MILLETT, Richard L. *Colombia's*

nações fossem enfrentar um aumento nas tensões com os vizinhos, eu suporia que os eleitores seriam mais propensos a agora apoiarem a militarização. E porque estes estados são democracias, e a *prestação de contas* de seus líderes para com os cidadãos é alta, oferecem incentivos para defender seus eleitores, incluindo, se necessário, a utilização da força militar. Oito dias após a incursão colombiana no Equador e depois que as nações latino-americanas haviam censurado o esforço, 83% dos colombianos aprovaram a “incursão ao Equador para eliminar Raúl Reyes”.<sup>36</sup>

O apoio popular às operações militares é particularmente preocupante quando a instabilidade nacional polariza a política em casa, quando um populismo nacionalista caracteriza a ideologia do governo, e quando o país tem teses revisionistas sobre disputas com países vizinhos. Estas três condições se reúnem na Nicarágua (disputa das ilhas concedidas à Colômbia por um tratado e a dragagem do rio San Juan com a Costa Rica), na Bolívia (exige que o Chile forneça-lhe uma saída soberana para o mar), e na Venezuela (disputa fronteiras com a Colômbia, territórios com a Guiana e a influência dos EUA na região). E, apesar de o Equador não disputar fronteiras com a Colômbia, o governo de Rafael Correa não só teme um transbordamento da guerra civil colombiana no Equador, como também se opõe à ofensiva militar do governo colombiano contra as guerrilhas e pode até mesmo apoiá-las discretamente.<sup>37</sup>

Esses governos representam uma reação contra as falhas das reformas econômicas realizadas nos tempos do chamado “Consenso de Washington”, e o sucesso das reformas democráticas iniciadas anteriormente e promovidas também pelo Consenso de Washington. Para os fins de nossa discussão, não precisamos decidir se as reformas foram, desde o início, mal concebidas ou apenas mal implementadas, o que importa é que essas falhas estimularam o aumento dramático no ressentimento das classes médias e baixas, precisamente no momento em que estas estavam se sentindo historicamente poderosas para influenciar seu governo. Sua mobilização política toma tanto a forma institucionalizada de votação para os líderes políticos, que articulam soluções rápidas para seus problemas, quanto a rebelião caótica de “poder nas ruas”, que fez com que presidentes democraticamente eleitos desabassem na Argentina (2001), na Bolívia (2003, 2005) e no Equador (1997, 2000, 2005), assim

---

*conflicts*: the spillover effects of a wider war. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2002.

36 Angus Reid Global Monitor: Polls & Research. Colombia, Ecuador Assess Cross-border Incursion, enquetes conduzidas pelo Centro Nacional de Consultoria e Cedatos-Gallup lançado por CM&. 09 de março de 2008, acesso em 2 de abril, 2008, [http://www.angus-reid.com/polls/view/30098/colombia\\_ecuador\\_assess\\_cross\\_border\\_incursion](http://www.angus-reid.com/polls/view/30098/colombia_ecuador_assess_cross_border_incursion).

37 MARKEY, Patrick. Colombia says FARC documents show Correa ties, 2 de março de 2008, Reuters.com [http://www.reuters.com/article/homepageCrisis/idUSN02297382\\_CH\\_2400](http://www.reuters.com/article/homepageCrisis/idUSN02297382_CH_2400), acesso em 20 ago. 2012.

como derrubou um golpe de Estado na Venezuela (2002), e ajudou a expulsar um presidente eleito de forma fraudulenta no Peru (2000).

Essa situação produziu um ressurgimento do nacionalismo contra a globalização, assim como o ressurgimento do populismo, estratégia particular para mobilizar o poder político, que enfatiza a responsabilidade de um governo em exercer o seu poder em favor de seus cidadãos oprimidos. Esses setores da população culpam as elites políticas e seus aliados estrangeiros (governos a favor da globalização, capital internacional e instituições financeiras internacionais) por subordinarem o interesse nacional, incluindo disputas bilaterais, em prol de seu ganho particular.<sup>38</sup> Os líderes políticos levam esse descontentamento ao poder e depois descobrem que devem oferecer um nível constante e significativo de benefícios para os anteriormente marginalizados. Mas, uma vez que os líderes encontram os limites econômicos para redistribuição, acham alvos fáceis para culpabilizarem por seus fracassos. A América Latina, os EUA e os países vizinhos têm sido os alvos constantes. Hoje, com a interdependência cada vez maior (por exemplo, Argentina-Chile; Uruguai-Argentina, Nicarágua-Costa Rica), e o investimento estrangeiro por parte dos países latino-americanos em países vizinhos (por exemplo, o Brasil na Bolívia; o Chile no Peru), o potencial de ressentimento entre os países latino-americanos, que sofrem as dores do populismo nacional, aumentou.

Entre as implicações mais preocupantes do populismo nacional<sup>39</sup> na América Latina está sua dependência do simbolismo militar. O exército é uma instituição que, por sua própria natureza (cidadãos sacrificam sua independência, se não suas vidas, para o benefício da nação), deve representar a nação. O fato de que muitas vezes os militares latino-americanos têm usado sua força contra as pessoas, particularmente nos mesmos sectores marginalizados que impulsionam o populismo nacional, não significa que o exército, como uma instituição, esteja deslegitimado no populismo nacional; mas sim que o objetivo dos militares é “popularizá-lo”, para fazê-lo servir às necessidades das “pessoas”.

Mas quando os governos enviam os militares para ocuparem fisicamente propriedades que foram nacionalizadas, as mensagens positivas sobre os militares a serviço da nação e o apelo emocional da força como meio de afir-

38 Cf. HAWKINS, Kirk. Populism in Venezuela: the rise of Chavismo. *Third World Quarterly*, v.24, n.6, p. 1137-1160, Dezembro 2003.

39 A combinação do nacionalismo e do populismo pode juntar-se através de um amplo espectro de ideologias políticas, de esquerda à direita; por isso, o conceito de populismo nacional não implica movimentos nacionalistas de direito com estilo nazista. PAPADOPOULOS, Yannis. National-populism in Western Europe: an ambivalent phenomenon. Lausanne: Institut d'Etudes Politiques et Internationales, Université de Lausanne, s. d. (manuscrito não publicado); WEYLAND, Kurt. Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics. *Comparative Politics*, v.34, n.1, p. 1-22, Outubro 2001.

mar aspirações nacionais é re-legitimado. O espetáculo das tropas bolivianas ocupando propriedades que tinham pertencido à empresa estatal brasileira Petrobras é cada vez mais preocupante, uma vez que pensaríamos que os esquerdistas da Bolívia não gostariam de criar problemas para o governo de centro esquerda de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), no Brasil. As ações de Morales indicam que o nacionalismo triunfa sobre a ideologia. Se o propósito fosse simplesmente obter um preço melhor pelo gás da Bolívia, ele poderia ter usado mecanismos que são mais eficazes do que a nacionalização,<sup>40</sup> e poderia ter nacionalizado sem ter publicamente colocado o exército para se apropriar das instalações.

O ressurgimento do populismo nacional indica que as classes mais baixas, recentemente fortalecidas, estão *dispostas a pagar altos custos* para alcançar o que elas vêem como uma resolução de injustiças nacionais, porque atribuem um alto valor ao sofrimento que acreditam que lhes foi imposto por forças antinacionais, de dentro e de fora do país. Por exemplo, a Bolívia está pagando um preço econômico significativo pela adoção de uma estratégia nacional populista em relação a suas potenciais exportações de energia. A Bolívia é um país pobre e tem um recurso, o gás natural, que pode gerar, se devidamente gerido, muitos bilhões de dólares em receita pública. O Chile, com uma economia estável e em crescimento, ficaria feliz em comprar gás da Bolívia, assim como o México e os EUA. Mas os bolivianos que derrubaram dois governos (Gonzalo Sánchez de Lozada, em 2003, e Carlos Mesa, em 2005), e forneceram a base de apoio ao governo Morales, insistem em usar as exportações de gás para alavancar uma saída para o mar através do território que o Chile conquistou da Bolívia e do Peru há mais de um século atrás (Guerra do Pacífico, 1879-1883). Governos bolivianos até mesmo proíbem a Argentina de exportar gás boliviano para o Chile.<sup>41</sup> Uma vez que o Chile não será chantageado em troca de concessões territoriais, a Bolívia desperdiçou esses mercados e o investimento de capital, emprego, arrecadação fiscal e subprodutos econômicos que tais exportações gerariam. No processo, a produção nacional não conseguiu acompanhar a demanda, reduzindo significativamente as exportações de gás para um governo argentino disposto a pagar preços elevados, e para quem os bolivianos estão felizes de fornecer.

O populismo nacional também afeta a *responsabilidade dos líderes* para com seus eleitorados, embora de formas diferentes, dependendo das circuns-

40 Desde o investimento da nacionalização, o setor de gás da Bolívia caiu tanto que em certo ponto estava exportando apenas um terço do que a Argentina havia contratado, deste modo estava antecipando renda significante. “Bolívia perderá aproximadamente \$US 3.000 millones con Argentina”, *El Diario*, 24 de julho de 2008.

41 Bolívia: investment dries up. *Petroleum Economist*, Julho de 2008, <http://www.petroleum-economist.com/default.asp?page=14&PubID=46&ISS=24836&SID=708318>. Acesso em: 20 ago. 2012.

tâncias nacionais. Na Bolívia e no Equador, uma parcela significativa do poder político reside nas ruas. Este poder não é uma ameaça apenas para os políticos de centro e de direita. Abdalá Bucaram e Lucio Gutiérrez foram inicialmente elogiados como populistas de esquerda no Equador, mas foram derrubados por revoltas nas ruas, quando suas políticas desagradaram às classes média e baixa; pode Evo Morales, na Bolívia, realmente sentir-se imune às pressões similares que tiraram seus antecessores de seus cargos? Conseqüentemente, líderes no Equador e na Bolívia são significativamente mais responsáveis perante seu eleitorado, uma vez que podem ser removidos com credibilidade, sem ter que esperar pela próxima eleição. Por outro lado, quando os líderes são responsáveis apenas em circunstâncias muito limitadas, seus interesses pessoais em militarizar, ou não, vão ser dominantes.

## Conclusão

Enquanto os latino-americanos continuam a se parabenizarem por serem uma região de paz por causa de seu respeito pela soberania nacional, não-intervenção, resolução pacífica dos conflitos e respeito ao direito internacional, a militarização de conflitos demonstra que eles não consolidaram, de fato, uma “zona de paz”.<sup>42</sup> Em vez disso, o ambiente de segurança regional se caracteriza pela pouca transparência, pelo entendimento limitado das ameaças e pelas visões estratégicas concorrentes, e é aquele onde o uso de baixos níveis de força militar em negociações entre os estados é considerado aceitável. O único princípio para a gestão de conflitos é, essencialmente, aceitar um diálogo *depois da militarização* e a não ocorrência de conflitos públicos violentos de grande escala. Apesar de que muitos latino-americanos estão sob a ilusão de que a arquitetura de segurança regional é responsável pela resolução das crises recentes, essas crises foram de fato geridas por outros meios.

A atual polarização política dentro de alguns países e o problema da criminalidade transnacional deve alertar que o “negócio de sempre” pode já não ser suficiente para lidar com as tensões entre os estados na região. Na verdade, o Grupo de Crises Internacionais e os funcionários da *Política Externa* reuniram uma lista de 10 “guerras” que achavam ter potencial para irromper em 2012, sendo a da Venezuela a décima da lista.<sup>43</sup> A situação é particularmente volátil neste país: a doença de Chávez, a existência de milícias armadas dedi-

42 Ver MALAMUD RIKLES, Carlos. El Consejo Suramericano De Defensa: entre grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada. In: MINISTERIO DE DEFENSA. *La Creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa, Janeiro 2010, p. 58–67.

43 ARBOUR, Louise. Next year's wars: ten conflicts to watch in 2012. *Foreign Policy*, n. 27, Dezembro 2011, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/27/next\\_years\\_wars?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/12/27/next_years_wars?page=full). Acesso em: 20 ago. 2012.

cadadas a proteger “a revolução” em uma sociedade polarizada e onde as instituições nacionais estão perdendo sua legitimidade levanta o espectro de um grave conflito interno, com grande potencial de transbordamento regional.

Os EUA e o Brasil estão tentando liderar o bloco utilizando de um poder suave (*soft power*), porque fortes preocupações sobre as soberanias latino-americanas tornam difícil para um líder emergir e manter baixos os custos dessa liderança. Ambos têm promovido instituições regionais, como estruturas de gestão de conflitos. Mas, como concluiu o presidente do *Inter-American Dialogue* (Diálogo Inter-americano), “o que é notável sobre os atuais acordos multilaterais do hemisfério é o tanto que eles tiveram, em geral, um baixo desempenho. Isto é particularmente verdade tendo em vista a gravidade da agenda compartilhada e as expectativas criadas após a cooperação vigorosa ocorrida nos primeiros anos após a Guerra Fria”.<sup>44</sup> Instituições regionais de segurança múltiplas e sobrepostas não seguem um *script* institucional ao lidar com uma crise; apenas o Tribunal Internacional de Justiça mantém uma abordagem consistente com o intuito de resolver as disputas. Consultas de Defesa, por sua vez, não lidam com disputas entre as nações latino-americanos, preferindo deixá-las para as negociações bilaterais.

Fundamentalmente, a ênfase contínua da América Latina sobre a sua soberania restringe a possibilidade de definição dos termos fundamentais de um acordo, o que inviabiliza a construção, em certas arenas importantes, da confiança e da segurança indispensáveis a ele. MCCS tornam-se irrelevantes quando os Estados podem violar os acordos de baixo custo ou quando os critérios para o estabelecimento das violações são ambíguos. Sem definir esses termos e avaliar o grau em que os estados estão cumprindo suas obrigações sobre MCCS bem definidas, essas instituições de segurança podem perder sua relevância, mesmo gerando uma grande quantidade de notícias na imprensa. Além disso, a disparidade de poder na região continua a permitir que os EUA evitem ser constrangidos pelas MCCS, quando decide que seus interesses nacionais fundamentais estão em jogo e, assim, seus rivais bolivianos sentem pouca confiança ou compulsão para seguirem as restrições das MCCS.

Apesar desta fraqueza preocupante das instituições regionais de segurança, existem várias opções para melhorar a gestão da segurança regional. As opções devem ser consideradas em termos de sua capacidade de influenciar os determinantes da decisão de militarizar, de acordo com o argumento apresentado aqui, de modo que  $E + EE + CF > EL - A$ . Em tal caso, a militarização de uma disputa teria um impacto negativo nos interesses do iniciador e, portanto, seria descartada como uma ferramenta em suas relações exteriores.

44 SHIFTER, Michael. Latin American multilateralism: new directions. In: FOCAL. *Latin American multilateralism: new directions*. Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), 28 de setembro de 2010.

Uma opção é impactar a estratégia do uso de força militar nas disputas. Se a comunidade latino-americana desenvolvesse uma norma que tornasse o uso da força ilegítimo, não apenas para conquistar território, mas também quando afeta as relações entre os estados, qualquer estratégia de uso da força na América Latina iria prejudicar o comportamento do iniciador na visão da comunidade. A América Latina já tem uma norma que impede o uso da força para conquistar territórios. Uma norma contra o uso da força que afetasse as relações entre os estados resolveria a questão do risco moral que se desenvolve, quando países fracos acreditam que podem provocar um conflito militar e alcançar o apoio da comunidade regional, não apenas para garantir que o país fraco não seja obrigado a capitular à força superior, mas também para pressionar o estado mais poderoso a fazer concessões, como forma de garantir a paz.

O equilíbrio estratégico na América Latina pode ser alterado para sempre favorecer o *status quo*. Isso essencialmente faria da América Latina um sistema de segurança coletiva: se o alvo da militarização não pode tornar a ação irrelevante, todos os outros membros se comprometeriam a impor sanções ao iniciador. A partir de uma perspectiva estritamente de equilíbrio de poder, isto significaria que os estados de *status quo* precisariam ter capacidades suficientes para derrotar as aventuras militares revisionistas desde o início, a fim de dissuadir os demais de provocar uma crise. O Peru conseguiu isso quando foi provocado pelo Equador em 1981, mas não conseguiu fazê-lo em 1995. A comunidade deve agir contra o iniciante quando o alvo não pode garantir que nenhum benefício vá para quem deu início ao conflito. Por exemplo, na disputa da Ilha Calero, a Nicarágua militarizou a questão, sabendo que a Costa Rica (um estado *status quo*) não tinha força terrestre que poderia impedir suas tropas de tomarem o controle da área pelo tempo necessário para alterar seu *status quo*. A comunidade regional (na forma da OEA) só pediu para a Nicarágua desistir, mas não exigiu a sua retirada imediata, sob a ameaça de ser militarmente desalojada ou sancionada pelo resto da comunidade regional. Assim, o equilíbrio militar e diplomático incentivou a Nicarágua a iniciar a militarização.

A solidariedade comunitária contra aqueles que iniciam a militarização seria facilitada, mais uma vez, por uma norma que tornasse sua primeira utilização inaceitável sob quaisquer condições. Sem este fundamento, divergências políticas prejudicariam o consenso, uma vez que aliados políticos de um partido iriam racionalizar as circunstâncias em que o recurso da força por seu aliado foi preventiva ou preventiva contra um “certo” uso da força de seu rival.

O equilíbrio econômico poderia atenuar conflitos se a integração econômica se desenvolvesse a ponto de que, em caso de militarização, danos

econômicos significativos caberiam a ambas as partes, especialmente ao deflagrador. A rivalidade não impede o trabalho conjunto em uma variedade de questões,<sup>45</sup> de modo que não podemos supor que o comércio ou a pertença comum às instituições internacionais seriam fatores que impediriam automaticamente a militarização ou limitariam sua intensificação. No entanto, a interdependência econômica latino-americana não é suficientemente importante para frear a militarização.

Para determinar qual nível de perda importará no cálculo de militarização de uma nação, é importante reconhecer que “oportunidades perdidas” têm um peso significativamente menor do que as perdas reais, porque a incerteza sobre como o futuro irá levar os atores a desconsiderarem o impacto de perdas futuras. Além disso, a perda é sempre avaliada em relação aos benefícios. No caso da Colômbia, o governo e a sociedade se encontram em uma guerra civil com inimigos que proclamam que irão derrubar o governo, assim como a estrutura social do país; além disso, o governo venezuelano tem atuado de algumas maneiras apoiando os guerrilheiros. Um alto nível de perda econômica não superou os benefícios para predispor a Colômbia a enfrentar a Venezuela sobre este assunto. Em outro caso, a Nicarágua depende fortemente das remessas de seus cidadãos que trabalham na Costa Rica. No entanto, a capacidade da Costa Rica para sancionar a Nicarágua, expulsando esses trabalhadores em retaliação pelo comportamento de seu governo, foi prejudicada porque ela teria enfrentado a condenação regional se essa sanção econômica tivesse sido imposta. Por isso, a Nicarágua não teve de levar em conta a perda econômica potencial em sua decisão de militarizar a fronteira.

Seria difícil afetar características da Força para fins de gestão de conflitos, dado que as capacidades das armas e da inteligência que poderiam ser utilizadas de forma mais eficaz para captar a atenção através da militarização são as mesmas para as quais os governos precisam de acesso a fim de combater a rebelião interna e o crime organizado: mobilidade e armas leves para as forças terrestres, radares e aviões para as forças aéreas, e navios e embarcações de rio para as marinhas. Dada a prevalência de atores não-estatais criando tensões entre as fronteiras, as instituições de segurança poderiam reduzir a tentação de usar bens militares prontamente disponíveis, promovendo os mecanismos para uma maior colaboração entre os estados contra essas ameaças. Os mecanismos devem ir além dos acordos piedosos e ser credível, incluindo meios para avaliar o comportamento, resolver divergências sobre o nível de esforço, e facilitar a “perseguição” através de fronteiras, com notificação, quando necessário.

45 WIEGAND, Krista E. e POWELL, Emilia Justynia. Unexpected companions: bilateral cooperation between states involved in territorial disputes. *Conflict Management and Peace Studies*, v. 28, p. 209, 2011.

Os esforços do Peru em promover o registro das armas, como forma de dissuadir a corrida armamentista dinâmica, não vão ajudar a reduzir a atração pela militarização, uma vez que praticamente todos os conflitos militares latino-americanos têm a intenção de provocar crises, e não de evoluir para uma guerra prolongada em que o reabastecimento de armas seria necessário. Os salvadorenhos, argentinos e peruanos, em 1969, 1982 e 1995, respectivamente, foram todos surpreendidos quando suas operações militares, após o cessar-fogo efetivo, não resultaram rapidamente em uma derrota de seus adversários ou em negociações diplomáticas bilaterais. Desde a guerra de 1941 entre Equador e Peru, somente na guerra de 1976-78 entre, primeiramente, Peru, Bolívia e Chile, e então entre Chile e Argentina, os governos esperaram que se desenvolvesse uma grande guerra.

Utilizar a aceitação do custo pelos eleitores como um meio de gestão de conflitos depende, primeiramente, que os constituintes conheçam os custos da militarização e, em segundo lugar, que decidam se os custos são muito altos em relação a suas percepções de risco da segurança nacional. Governos que iniciam a militarização minimizam os custos, ocultando essas informações ou mentindo sobre elas. Um dos meios de reduzir a militarização, portanto, é desenvolver fontes independentes de estimativa de custos (incluindo a transparência de compras de armas e estimativas de incidentes), que podem operar de forma rápida e divulgar suas descobertas, principalmente no interior do estado deflagrador. A UNASUR está apenas começando esse processo, promovendo a padronização e a transparência dos orçamentos militares, o que poderá compensar no futuro. Nesse aspecto, a imprensa internacional e as ONGs podem desempenhar um papel crucial. Ainda sobra a questão de como os custos são avaliados pelos constituintes, teóricos pacifistas liberais argumentam que cidadãos das democracias desenvolvem normas de não usar força contra opositores democráticos em nível nacional e, em seguida, extrapolam essas normas para outras nações democráticas.<sup>46</sup> Na América Latina esse processo ainda não ocorreu. Mas se as instituições regionais pudessem desenvolver um sentimento de identidade comum, isso poderia afetar as opiniões dos cidadãos sobre a legitimidade ou não do uso de força contra vizinhos. Entretanto, a polarização política regional e o nacionalismo crescente militam contra esse desenvolvimento. O valor das questões em disputa está aumentando, ao mesmo tempo em que os esforços de mediação são prejudicados porque levantam o espectro da intervenção de estranhos em assuntos internos.

Promover estruturas e processos democráticos eficazes e liberais iria melhorar a responsabilidade de liderança dos eleitores. Novamente, as institui-

46 Para uma discussão sobre a paz democrática, ver BROWN, Michael E., LYNN-JONES, Sean M. e MILLER, Steven E. (eds.). *Debating the democratic peace*. Cambridge, MA.: MIT Press, 1996.

ções regionais estão relutantes em buscar isso, porque é fundamentalmente uma intervenção nas suas políticas internas, um princípio que praticamente todos os países latino-americanos rejeitam. Eles se opõem a golpes militares, mas esta é uma posição fácil de tomar e não foi testada, já que os governos da América Latina são liderados por civis e as tentativas de golpe foram, até agora, realizadas apenas pela direita política. Não está claro como a região iria responder se, por exemplo, Chávez chamasse seu exército e sua milícia e declarasse que a CIA tinha sabotado o processo eleitoral e, dessa maneira, as eleições realizadas tivessem que ser anuladas até que se pudesse realizar um novo pleito não contaminado; eu suspeito que alguns países dariam o benefício da dúvida à Venezuela. O que está claro, com base na evolução até o presente momento, é que as instituições regionais abstêm-se de avaliar a responsabilidade democrática de líderes que criam “democracias participativas”, que chamam os cidadãos às organizações para expressarem “sua” voz, sem questionarem se os tumultos nas ruas contra as políticas desses governos são indicadores reais das preferências dos cidadãos. Uma vez que esses tipos de comportamentos enfraquecem a responsabilidade dos líderes para com seu eleitorado, seu desenvolvimento enfraquece a restrição democrática sobre o uso da violência contra as outras democracias.

