

Multilateralismo, segurança, soberania e integração

Casos na América Latina

Sérgio Ricardo Reis Matos¹
Sebastião Roberto de Oliveira²
Franco Gamboa Rocabado³

Introdução

O Multilateralismo, segundo Defarges (2004), busca aplicar princípios democráticos e institucionais às relações internacionais, aspirando a criar uma *sociedade de Estados*, sem apagar as forças legítimas e a soberania de cada Estado, o que inclui aspectos militares.

Para tanto, esse autor afirma que há elementos-chave de Multilateralismo, dos quais destacamos dois: (1) o pacto entre Estados é igualitário, o que confere às partes envolvidas os mesmos direitos e obrigações; (2) os pactos devem considerar tanto os litígios entre as partes, quanto a eventualidade de suas violações, designando diferentes mecanismos ou para restabelecer a ordem ou para regular discrepâncias. Tudo isso para aumentar a interdependência e a confiança mútua entre os Estados.

Por seu turno, Russel (2004), sob o conceito de *solidariedade das nações*, diz que o institucionalismo, base do Multilateralismo, teoricamente “pode ser usado como um instrumento da sociedade internacional para alcançar e defender a paz e a segurança de todos os Estados que a conformam” (p. 19, tradução nossa). Isso também implica proteger os acordos políticos e econômicos de seus Estados.

Na América Latina, termo que se emprega para denominar o conjunto de países americanos de línguas Espanhola, Portuguesa e Francesa, o Multilateralismo possui características peculiares. Autores como Joseph Stiglitz (2002) asseveram que as instituições multilaterais mais relevantes, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), impuseram políticas de ajuste estrutural à América Latina, principalmente

¹ Major de Infantaria, mestre em Operações Militares (EsAO-BRASIL), mestrando em Relações Internacionais e Integração (UMSA-BOLIVIA) e especialista em Manobra (USAIS-EUA). É instrutor-convidado do Colégio Militar da Bolívia (2011-2012).

² Tenente-Coronel de Infantaria, mestre em Ciências Militares (ECEME-BRASIL).

³ Sociólogo político (UMSA-BOLIVIA), doutor em Gestão Pública e Relações Internacionais (Duke University-EUA e London School of Economics and Political Science-Inglaterra). Foi chefe do projeto Agenda Futuro e membro do Instituto de Ciência Política da Pontífice Universidade Católica do Chile. especialista em Segurança em Operações de Paz (ONU) e em Desenvolvimento de Cenários de Futuro (EsIEx-BRASIL). Quando escreveu este artigo, era assistente-militar do comandante da Força da MINUSTAH - Haiti (2011).

nas décadas de 1980 e 1990, causando vínculos de dependência e pobreza na região, todavia sem construir aspectos-chave de igualdade de direitos e obrigações.

Por outra via, o Multilateralismo obteve soluções bem-sucedidas nos campos político e militar na América Latina, como aquelas que ocorreram depois da *Guerra do Cenepa*, conflito entre Equador e Peru (1995-1999), cujas soluções trouxeram reflexos para o campo econômico, a partir de entendimentos visando à integração regional.

No Haiti, os problemas de ajuste estrutural se juntaram com a falência de instituições do Estado, levando à intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU). Depois de êxitos no campo militar e de avanços no campo social, o terremoto de 2010 causou muitas perdas, gerando implicações adversas para implementação das soluções multilaterais anteriormente planejadas.

Nesse contexto de incertezas e reflexões sobre o impacto das visões teóricas sobre Multilateralismo, este ensaio tem o objetivo de analisar aspectos de *segurança e integração multilateral* na América Latina, concentrando a análise nos casos da Guerra do Cenepa, da situação do Haiti e da Iniciativa de Integração da Infraestrutura da Região Sul-Americana (IIRSA).

O multilateralismo e a solução de conflitos na América do Sul

Desde o processo de independência de seus países, que começou no século XIX, o Subcontinente Sul-Americano possui litígios fronteiriços, que foram consequências de conflitos e de tratados pouco claros sobre os limites. Na atualidade, existe uma área de disputa entre Venezuela e Guiana (Essequibo);

há o conflito pelo litoral entre Bolívia e Chile; não entendimentos entre Chile e Argentina sobre a linha de fronteira ao sul da Terra do Fogo; assim como desconfianças sobre o controle do tráfico de drogas nas fronteiras; fatos que prejudicam os ideais multilaterais de integração regional.

Apesar de tais conflitos, é relevante considerar as soluções entre Equador e Peru ao final do século XX, depois que esses países se enfrentaram na Guerra do Cenepa. Isso tem uma complexidade histórica cuja solução se reflete nas relações multilaterais da América do Sul.

Em 1829, Peru e a recém-criada Grã-Colômbia (da qual Equador era membro associado), assinaram o Tratado de Guayaquil, limitando a fronteira norte do Peru no rio Marañón (Gonçalves, 1998). Esse tratado bilateral carecia de documentação, passando a ser contestado pelo Equador.

Em 1857, não reconhecendo a região mais ao sul do Marañón como peruana, o Equador ofereceu parte dessa área para a Inglaterra, como pagamento de suas dívidas. Por conseguinte, o Presidente peruano, em pessoa, invadiu o Equador, conquistando militarmente as terras que o Equador havia oferecido.

Em 1890, os dois países assinaram outro tratado bilateral, o "García-Herrera", que não foi ratificado pelo Congresso do Peru. Assim, em 1901, Lima e Quito buscaram a arbitragem internacional, recorrendo ao rei da Espanha. No entanto, antes da arbitragem espanhola, houve várias manifestações nos dois países, inclusive com apoio da Igreja e com concentração de tropas na fronteira. A eclosão da guerra somente foi evitada pela interferência diplomática de outros países americanos: Argentina, Brasil e Estados Unidos (EUA).

Nas primeiras décadas do Século XX, buscou-se negociar sobre o fato na capital estadunidense, quando o Peru recusou o conteúdo do tratado preliminar, frustrando a tentativa de acordo. Essa situação evoluiu em 1941, depois de choques entre patrulhas militares na região de Zarumilla.

Ao tempo em que os governos trocavam acusações de violação de soberania, Peru tomou a iniciativa, empregando, pela primeira vez na América do Sul, tropas paraquedistas em ações ofensivas. Logo, Peru dominou duas províncias do Sul do Equador, concentrando tropas para invadir Guayaquil, importante centro econômico equatoriano. Novamente, sob a influência de Argentina, Brasil e EUA, foi assinada a Ata de Talara, interrompendo, de forma momentânea, o conflito.

Naquela época, em plena Segunda Guerra Mundial, e logo após o ataque japonês aos Estados Unidos, em Pearl Harbor (1942), foi realizada a Cúpula dos Chanceleres do Continente Americano. Nessa Cúpula, todos os países da América haviam concordado em apoiar os EUA nos esforços contra o Eixo (Alemanha, Itália e Japão). Ademais, diagnosticou-se que o latente conflito entre Equador e Peru poderia tornar-se proveitoso para os nazifascistas na América do Sul, o que prejudicaria os esforços contra o Eixo.

Depois de várias reuniões, em 29 de janeiro de 1942, na cidade do Rio de Janeiro, os governos de Quito e de Lima resolveram assinar o *Protocolo de Paz, Amizade e Limites entre Equador e Peru*, mais conhecido como *Protocolo do Rio de Janeiro*, tendo como países garan-

tes: Argentina, Brasil, Chile e EUA. Por envolver mais de três Estados que organizaram arranjos institucionais, pode-se chamar este Protocolo como um *acordo multilateral*.

De acordo com o Protocolo, Peru devia desocupar a área invadida, ao mesmo tempo em que se garantia o acesso do rio Amazonas ao Equador, por meio do rio Putumayo (fronteira Colômbia-Ecuador). O Protocolo foi ratificado pelos Congressos de ambos os países.

Não obstante, enquanto começava a delimitação da fronteira, surgiram as primeiras contestações sobre os limites. Destarte, os países garantes decidiram emitir um laudo, em 1945, aceito por Peru, mas rejeitado por Equador, que, em 1948, propôs uma saída soberana para seu país pelo rio Marañón.

Em 1960, outro impasse: Equador declarou nulo o *Protocolo do Rio de Janeiro*. A comunidade internacional reagiu, ratificando o valor do tratado em seguida. Entre 1960 e 1980, essa situação de não consenso permaneceu principalmente sobre a região denominada *Cordilheira do Condor*, entre os territórios de Tumbes, Jaén e Maynas.

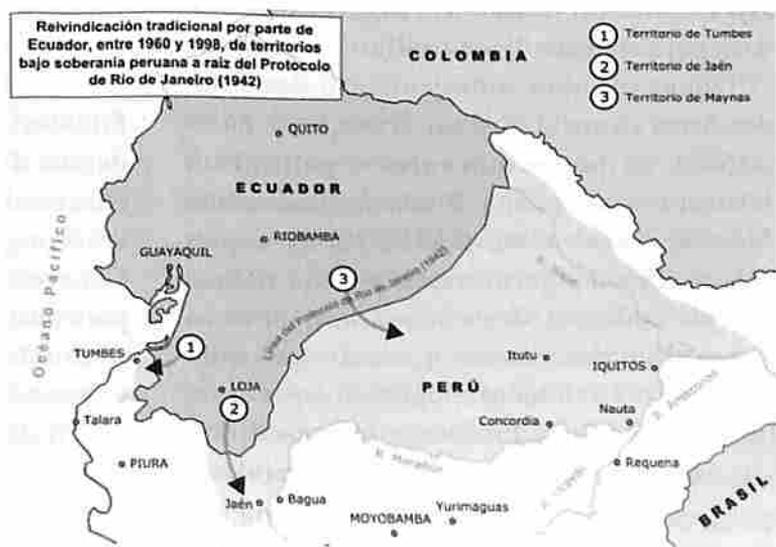


Figura 1 – Área de reivindicação em Cenepa
Fonte: Gonçalves (1998)

Na década de 1990, Equador propôs a criação de uma zona de segurança sob o arbítrio do Vaticano, o que não foi aceito por Peru. A situação evoluiu para um conflito bélico em 1995: a *Guerra do Cenepa*.

Já nos primeiros conflitos, essa guerra vitimou mais de mil combatentes. A maioria das batalhas ocorreu nas localidades de Puerto Ortiz, Base Sur e Tiwinza, locais onde os equatorianos conquistaram e mantiveram posições defensivas, que eram atacadas sistematicamente pelos peruanos. Em tais confrontos, houve significativo emprego de aeronaves de transporte e helicópteros, bem como combates aéreos entre caças Kfir e Mirage, do Equador, contra os Sukhoi, do Peru.

Antes que alguém pudesse ser declarado vencedor, os países garantes pressionaram Lima e Quito para terminar o conflito e firmar acordos de paz. Isto é, os países garantes empregaram um elemento-chave do Multilateralismo: *ordenar mecanismos para restabelecer a ordem* (Defarges, 2004). Em 17 de fevereiro de 1995, em Brasília, foi elaborada a *Declaração de Itamaraty*, reconhecendo como válidos os aspectos do Protocolo de 1942, documento-base para solução desse conflito.

Sem recorrer à Organização dos Estados Americanos (OEA) ou às Nações Unidas (ONU), os países garantes organizaram uma missão de paz: a *Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE)*. As nações sul-americanas garantes Argentina, Brasil e Chile cederam dez oficiais, enquanto os Estados Unidos estiveram encarregados da aviação, comunicações e logística. A partir de 1997, o apoio estadunidense foi substituído pelo suporte logístico do Brasil (Gonçalves, 1998). Além disso, de forma paulatina, os observadores dos países sul-americanos foram

sendo substituídos por militares dos dois países em conflito (Cannabrava, 2003), o que foi realizado de forma pacífica, fazendo com que Equador e Peru assumissem seus encargos para preservar a paz e a segurança.

Os observadores da MOMEPE mantiveram vigilância eficaz sobre a região, forçando que combatentes desocupassem seus postos de batalha no conflito (Gonçalves, 1998). Segundo Cannabrava (2003), a MOMEPE contribuiu para consolidar um novo paradigma sobre o papel das instituições militares no fomento e na promoção da paz em sociedades plenamente democratizadas, intervenção que foi coerente com o institucionalismo nas relações internacionais, de acordo com Merle (1976): segurança e convivência entre Estados, sujeitos à *confiança mútua*.

Em 1998, os garantes começaram a realizar novas negociações para examinar os termos do Protocolo do Rio de Janeiro com as partes, surgindo a *Carta dos Países Garantes* (Gonçalves, 1998). Em meio ao processo de democratização da América do Sul, as populações peruana e equatoriana acreditaram na chegada da paz definitiva, a qual, segundo Cannabrava (2003), induziria estabilidade econômica e melhoria social. Assim, Alberto Fujimori (Peru) e Jamil Mahuad (Equador), depois de pequenas solicitações de revisão, encaminharam a Carta para aprovação de seus congressos. Depois da aprovação dos dois Congressos, os presidentes foram a Brasília para oficializar a Carta, agora chamada de *Ata de Brasília*. O Brasil teve um papel especial nesses trâmites.

A *Ata de Brasília* é um tratado que tem, além de aspectos de segurança, previsão de integração econômica entre os governos, ou seja, aprofunda os termos do Tratado

Bilateral de 1942 e segue os aportes do institucionalismo. Assim, foram assinados: o Tratado de Comércio e Navegação entre Peru e Equador; o Tratado de Integração Fronteira; um convênio sobre trânsito de pessoas, veículos, barcos e aeronaves; o Acordo Binacional de Desenvolvimento de Região de Fronteira; um convênio sobre conexão elétrica; um convênio sobre oleodutos; um acordo sobre interconexão de transportes; e um acordo para a liberalização do comércio. Também foi aprovada a criação de um Fundo de Paz Equador-Peru, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Andina de Fomento (CAF).

Graças aos entendimentos contidos na Carta, a área disputada se converteu em um parque ecológico binacional desmilitarizado. A localidade de Tiwinza, sítio dos combates mais sangrentos, transformou-se em uma região que pertence ao Peru, mas com soberania equatoriana – um paradoxo para lógica realista, que garante, porém, a redução de discrepâncias, algo importante dentro do marco do Multilateralismo. Além disso, foi assegurado o acesso de embarcações e o estabelecimento de postos aduaneiros equatorianos ao longo do rio Napo, que pertence ao Peru (Gonçalves, 1998).

Em face do exposto, verificam-se soluções pacíficas depois do cometimento de uma guerra na América do Sul, com acordos baseados em princípios de interdependência e confiança mútua, a partir de um entendimento multilateral com a participação ativa de atores americanos, ou seja, Argentina, Brasil,

Chile e EUA. Tais fatos se converteram em um exemplo para solucionar possíveis conflitos ou discrepâncias regionais, como é o desafio boliviano em relação à saída para o mar.

Conclui-se, parcialmente, que a solução do conflito Equador-Peru foi um dos maiores triunfos da diplomacia regional, sem ingerência de organizações situadas fora do Continente Americano e sem a direta participação da OEA.

Ao se pacificar a situação, também foi demonstrada grande capacidade dos Estados sul-americanos em solucionar conflitos por meio de uma abordagem que pode englobar segurança e integração econômica; ou seja, capacidade de realizar soluções multilaterais. Tal situação também ratifica a possibilidade de maior integração entre os países sul-americanos a partir de instituições locais, como a Iniciativa para Integração da

Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FON-PLATA) e a Corporação Andina de Fomento (CAF). Esses organismos tratam de mitigar os efeitos negativos do entorno internacional sobre as economias sul-americanas, bem como melhorar os padrões de vida que reduzem as consequências negativas das políticas de ajuste e das influências questionáveis de tradicionais instituições multilaterais, como o FMI e o BM.

Assim, toda diferença de caráter nacionalista que possa prejudicar os êxitos da integração regional — ou, ainda, aumentar litígios já existentes, como o objetivo boliviano

Os observadores da MOMEF mantiveram vigilância eficaz sobre a região, forçando que combatentes desocupassem seus postos de batalha no conflito

por recuperar o mar, contra as posições chilenas — pode ter soluções efetivas por meio do uso dos fóruns regionais.

Multilateralismo, segurança e soberania: uma visão a partir do caso do Haiti

O Multilateralismo busca promover regras claras e transparentes, baseadas em um sistema internacional que garante oportunidades a todos os atores. Assim, outorga-se à ONU um papel central no Multilateralismo. A ONU é um organismo fundamental para enfrentar os atuais desafios do mundo globalizado, devendo reforçar e adequar um sistema de segurança coletiva (Sepúlveda e Rivera, 2010).

Os princípios democráticos e o institucionalismo são claramente expressos na *Carta de São Francisco* (1945); como se percebe em seu preâmbulo:

[...] Portanto, *nossos respectivos Governos*, por meio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, que exibiram seus plenos poderes em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e, por este ato, estabelecem uma organização internacional que se denominará Nações Unidas (tradução nossa).

Não obstante, em termos de segurança, *sob uma visão não tão otimista*, o Multilateralismo está em crise. Aquilo que Defarges (2004) desenhava como finalidade do Multilateralismo, isto é, a aplicação de princípios democráticos e institucionais no contexto das relações internacionais, aspirando a criar uma sociedade de nações, tornou-se nulo, segundo Sepúlveda e Rivera (2010), quando o Iraque foi invadido em 2003 sem consentimento da ONU.

Não somente o Iraque é um exemplo de crise do Multilateralismo, mas também o

são outros verdadeiros derramamentos de sangue ocorridos em várias partes do mundo, como se deu recentemente na República Democrática do Congo, Kosovo, Ruanda, Saara Ocidental, Sudão, Timor Oriental, e, na América Latina, no Haiti. Sepúlveda e Rivera (2010) afirmam que algumas causas desse fracasso seriam (a) lentidão no tratamento desses conflitos; (b) falta de compromisso político; e (c) passividade e inoperância de instituições como o Conselho de Segurança da ONU. Onde estaria, portanto, aquela adequação do sistema de segurança mundial que deve garantir oportunidades a todos os atores?

O fato de que as instituições multilaterais não sejam capazes de evitar e solucionar conflitos a tempo, em diversas partes do mundo, também agrava, segundo Aravena (2011), as percepções negativas sobre as consequências das políticas de livre mercado na América Latina. Isso resultou em um contexto regional caracterizado por fragmentação e heterogeneidade, reforçando a evolução e a persistência de um princípio de soberania em que os países decidem *se proteger para dentro*, renunciando às tentativas de integração em benefício de uma conduta neonacionalista.

Este trabalho conceitua *soberania nacional* como estratégia e princípio geopolítico que faz alusão ao poder de o Estado impor, em seu território, tudo aquilo que lhe pareça necessário. Sobre isso, Guimarães (2010) identifica quatro tipos de soberania: (a) de interdependência; (b) interna; (c) de Westfalia; e (d) legal internacional. Dessas, destaca-se a versão de Westfalia, na qual se considera que o Estado não se subjugue frente a outros atores, sejam eles países mais desenvolvidos, organizações internacionais, governamentais ou não. Cada Estado tem o monopólio sobre

suas decisões políticas, especialmente dentro de seu território: essa é uma soberania com visão *para dentro*.

A defesa do paradigma de Westfalia pode prejudicar o papel das organizações multilaterais, como exemplifica Garcia (2009) sobre o ocorrido, em 2008, entre Birmânia e Zimbábue, ocasião em que as intenções propostas pelos órgãos multilaterais para solução do conflito não prosperaram devido a uma série de discussões baseadas nos pressupostos da soberania como princípio político supremo *para dentro*. Além disso, deve-se ressaltar a necessidade de os países respeitarem os acordos internacionais e as regras do Direito Internacional, em especial o Direito Internacional Humanitário.

Por outro lado, há outras implicações. A inação do Estado sobre sua soberania, de acordo com Aravena e Altmann (2006), facilita a ação de atores não estatais, especialmente daqueles que têm caráter ilícito e prejudicam a economia ou a sociedade local. Nesse sentido, Zoellick (2008) considera que o Multilateralismo atual deve ser respeitoso à soberania dos Estados, ao mesmo tempo em que reconhece o grande número de problemas que não respeitam as fronteiras nacionais. As questões relacionadas com a segurança de característica multilateral, como a *assistência à soberania local*, passa a ser uma problemática com hipóteses variadas para a atual ordem mundial, gerando incertezas sobre a capacidade de governabilidade de certos países (Aravena e Altmann, 2006). Em uma perspectiva mais otimista, isso se pode entender como uma oportunidade para a integração em âmbito regional, isto é, como possibilidade de que uma *sociedade internacional* ou *comunidade de nações* contribua para

o funcionamento mais eficaz da soberania política dos Estados.

O ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan, formulou uma pergunta importante:

Como devemos responder a situações como as de Ruanda ou Srebrenica e às violações graves e sistemáticas dos direitos humanos que transgridem todos os princípios de nossa humanidade? (Cortado, 2009, p. 45, tradução nossa).

Outro fator se refere às missões de manutenção da paz que, de acordo com Velasco (2009), exigem das partes aceitar o emprego de uma missão militar, ou seja, um Estado aceitaria a intervenção de uma força exterior, mas sem deixar de tomar suas próprias decisões, conforme seu poder estatal para se impor nas situações que sejam necessárias. Esta circunstância é parte do paradigma que afirma respeitar a soberania do Estado que recebe a missão de paz. Segundo o autor, há outra parte: surgem situações em que o Conselho de Segurança da ONU toma decisões coercitivas, sem o consentimento de qualquer uma das partes envolvidas. Nesses casos, existem consequências para a soberania. Isso é amparado pelo artigo 42 do Capítulo VII da Carta de São Francisco:

Se o Conselho de Segurança estima que as medidas tratadas no Artigo 41 (medidas que não impliquem o uso da força armada) possam ou demonstram ser inadequadas, poderá exercer, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que seja necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações executadas por forças aéreas, navais ou terrestres de membros das Nações Unidas (tradução nossa).

Contextualizando essa problemática dentro de América Latina, Aravena e Alt-

mann (2006), ao compará-la com os outros continentes, afirmam que:

Nos quatro quinquênios se desenvolveram medidas de confiança mútua e segurança que tendem a afastar os possíveis confrontos com o uso da força, abrindo mais espaços para a ação diplomática resolver os casos contenciosos relacionados aos temas de fronteira e soberania (p. 7, tradução nossa).

Logo, existem fatores históricos que tendem a facilitar as relações interestatais e,

consequentemente, o Multilateralismo e a integração. Hoje, na América Latina, a ONU atua com a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), sendo um marco para as relações internacionais e o Multilateralismo na região. Antes de detalhar aspectos da MINUSTAH, é pertinente um breve relato da história do Haiti:

Em meio à instabilidade política vivida pelo Haiti, a ONU empregou o Grupo de Observadores das Nações Unidas para Verificação

Ano	Evento
1492	- Descobrimto da <i>Isla La Hispaniola</i> .
1492 – 1789	- Haiti se converte em uma ilha de piratas e a mais lucrativa colônia de cana-de-açúcar do Novo Mundo, com mão de obra escrava explorada pela França.
1804	- Haiti se torna independente da França.
1804 – 1915	- Sucessão de presidentes e imperadores: período de instabilidade política.
1915 – 1941	- Uma crise econômica e financeira leva à ocupação do Haiti por <i>Mariners</i> estadunidenses.
1942 – 1956	- Período de instabilidade política.
1957	- Eleição do médico negro François Duvalier (conhecido como <i>Papa Doc</i>) para presidente.
1957 – 1971	- O regime ditatorial de <i>Papa Doc</i> estabeleceu um aparato de repressão militar que perseguia os seus opositores, torturando e matando muitos. A repressão era dirigida por sua polícia secreta, conhecida como <i>Tontons Macoutes</i> .
1971 – 1986	- Surge o regime ditatorial de Jean Claude Duvalier (conhecido como <i>Baby Doc</i>), depois da morte de seu pai.
1986	- Golpe militar e deposição de <i>Baby Doc</i> .
1986 – 1990	- Sequência de governos provisórios.
1990	- Eleição do padre Jean-Bertrand Aristide.
1991	- Aristide recebe posse como o primeiro presidente eleito por voto direto.
1991 – 1994	- Sete meses depois, o general Raul Cedras lidera um golpe de estado e destitui Aristide. - A ONU e a OEA impõem restrições ao país. - Ameaça de os EUA intervirem na Ilha.
1994	- Retorno de Aristide ao país, reassumindo a Presidência. - Dissolução das Forças de Defesa do Haiti.
1996	- Eleição e posse de René Préval como presidente constitucional.
2001	- Eleição e posse do ex-presidente Aristide.
2002 – 2003	- Acusação de fraudes eleitorais, corrupção e conexão de Aristide com o narcotráfico.
2004	- Conflito armado começa em Gonaives. - Colapso político do presidente Aristide e sua renúncia. - O presidente da Suprema Corte, Boniface Alexandre, assume o poder interinamente.

Quadro 1 – Cronologia de alguns eventos históricos no Haiti
Fonte: elaboração própria

das Eleições no Haiti (ONUVEH) em 1990, com a finalidade de supervisionar o pleito eleitoral. Conquanto, em 1991, o país estivesse novamente envolvido em um golpe de Estado.

Nesse sentido, a criação da *Missão Civil Internacional no Haiti* (MICIVIH), em 1993, (trabalho conjunto entre a ONU e a OEA) pode ser considerada tardia, corroborando ideias sobre a desconfiança a respeito do papel dos organismos internacionais, particularmente às hipóteses de que as decisões de intervenção desses organismos seriam intempestivas, particularmente quando a demora e as dúvidas estratégicas nessas decisões conduziram a situações sangrentas ou fracassos que poderiam ser evitados.

Não obstante a teórica demora, a situação haitiana incitou outros problemas. Ainda em 1993, o Conselho de Segurança da ONU estabeleceu a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), que não conseguiu cumprir seu mandato devido a restrições impostas pelas autoridades locais. Isso demonstrou que um conceito de soberania mais “ortodoxo”, *para dentro*, não colabora com os ideais multilaterais de segurança, principalmente quando se refere a países com baixos níveis de maturidade democrática e de conciliação nacional.

Desde então, reconheceu-se a importância desses ideais multilaterais, havendo quatro missões de paz no Haiti entre 1994 e 2001: a UNMIH, a Missão de Apoio das Nações Unidas no Haiti (UNSMIH), a Missão de Transição das Nações Unidas no Haiti (UNTMIH) e a Missão da Polícia Civil das Nações Unidas no Haiti (MIPONUH).

Apesar disso, essas missões não foram eficazes na contribuição para a estabilidade, nem para lograr a paz no Haiti. No ano 2004, o presidente haitiano, Jean-Bertrand Aristide,

foi derrotado, desencadeando uma crise com graves consequências políticas, econômicas e humanitárias. A situação era tal que, pouco a pouco, vários grupos de rebeldes e insurgentes passaram a controlar grande parte da região norte do país. Liderados por Guy Philippe, esses grupos ameaçavam marchar para a capital, declarando à imprensa que entrariam em Porto Príncipe para proporcionar segurança, pois não lhes interessava seguir lutando (Kawaguti, 2006). Antes que Philippe pudesse chegar à capital, e depois do contato do representante do Haiti na ONU, Bonifacio Alexandre — então presidente interino do Haiti —, é obtida a assistência para apoiar a transição política e para manter a segurança interna.

No dia da posse de Alexandre, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1.529, de 29 de fevereiro de 2004. Tal Resolução expressou a preocupação pela deterioração da situação política, humanitária e de segurança, bem como agregou outros detalhes, como os seguintes (United Nations, 2004, tradução nossa):

[...] Reconhecendo o *apelo do novo presidente do Haiti à Comunidade Internacional* para que se preste apoio urgente para restabelecer a paz e a segurança no país, assim como promover o processo político-constitucional em curso [...].

Exorta-se a *comunidade internacional*, em particular as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos e a Comunidade do Caribe, a que colaborem, em longo prazo, com o povo do Haiti em promover a reconstrução das instituições democráticas; e que prestem assistência na elaboração de uma estratégia para promoção do desenvolvimento socioeconômico e de luta contra a pobreza [...].

Observa-se, porquanto, que houve o consentimento do Haiti — representado pelo pedido de assistência de seu presiden-

te interino — para que a ONU interviesse. Ademais, verifica-se, por parte do Conselho de Segurança, o sentido do Multilateralismo ao envolver a comunidade internacional no processo de paz, em especial, representada pelos países do entorno estratégico do Haiti: a OEA e a Comunidade do Caribe (CARICOM).

Em contextos assim, Aravena e Altmann (2006) afirmam que nenhum Estado, nem os mais débeis, “está por abandonar e conceder, sem compensações, suas capacidades de decisão soberana” (p. 28, tradução nossa). Apesar da ideia de concordar e articular políticas internacionais, “existe uma falta de vontade política para efetivá-las, pois os interesses políticos nacionais se sobrepõem ao discurso integracionista” (p. 28, tradução nossa). No Haiti, essa falta de vontade política também foi diagnosticada pelo general Heleno (Costa, 2009), que foi comandante das tropas militares da MINUSTAH, ao identificar grande ausência de projetos de desenvolvimento social e econômico no Haiti por parte de seu Estado, a qual prejudicava a busca sustentável da paz.

Desde então, a ação inicial de caráter militar das Nações Unidas ocorreu por meio da Força Multinacional Provisional (FMP), integrada por tropas de Canadá, Chile, EUA e França. As tropas tinham como missões principais: criar um entorno de segurança e estabilidade e permitir o acesso irrestrito, e em condições de segurança, do pessoal internacional de assistência humanitária.

O estabelecimento de MINUSTAH ocorreu sob a Resolução 1.542, de 30 de abril de 2004, a fim de que se pudesse substituir a FMP. A MINUSTAH representa, dessa forma, o esforço dos membros das Nações Unidas em favor da reconstrução de um país refém da violência crescente, sob a certeza de

que suas dificuldades sociais e econômicas somente serão vencidas por intermédio de uma prolongada e consistente dedicação da Comunidade Internacional, a partir da criação de um ambiente seguro e estável para gerar empregos, até a construção de uma infraestrutura básica e o fortalecimento das instituições fiscais (Verde Oliva, 2009).

A missão foi designada sob a égide do Capítulo VII da Carta da ONU, o que significava mais poderes para se buscar a solução necessária (ONU, 2004):

Em conformidade com o relatório do secretário-geral sobre Haiti (S/2004/300), a MINUSTAH constará de um componente civil, que estará integrado por um máximo de 1.622 membros da polícia civil, incluídos os assessores e as unidades constituídas, bem como um *componente militar, que constará de, no máximo, de 6.700 homens*, entre oficiais e tropa, e que, além disso, o componente militar esteja diretamente subordinado ao representante especial por meio do comandante da força, [...] (tradução nossa).

O mandato da MINUSTAH se refere a três importantes eixos: (a) manutenção do entorno seguro e estável; (b) apoio ao processo político; e (c) proteção dos direitos humanos. Ademais, novamente se observa a ação multilateral da ONU ao solicitar o apoio da OEA e da CARICOM para promover a interação com as autoridades do Haiti, para que se tornem mais eficazes as ações da comunidade internacional (ONU, 2004).

Entre 2004 e 2011, a MINUSTAH teve uma participação ativa na busca de uma solução duradoura para o Haiti. Ao longo dos anos, as resoluções subseqüentes mudaram algumas peculiaridades da missão, mas a linha geral seguiu a mesma até o início de 2010. As ações militares podem ser resumidas nos seguintes termos:

Ano	Principais Ações Militares
2004 – 2005	<ul style="list-style-type: none"> - Substituições das missões da FMP. - Emprego e articulação de tropas em setores ao longo do país. - Neutralização e pacificação dos grupos rebeldes e guerrilheiros. - Operações de segurança e estabilidade. - Apoio às ações humanitárias. - Apoio às eleições. - Apoio em calamidades públicas.
2006 – 2008	<ul style="list-style-type: none"> - Operações de segurança e estabilidade. - Neutralização dos principais grupos delinquentes armados (pacificação de Porto Príncipe). - Apoio às ações humanitárias. - Apoio às eleições. - Apoio em calamidades públicas.
2009	<ul style="list-style-type: none"> - Operações de segurança e estabilidade. - Apoio às ações humanitárias. - Apoio às eleições. - Apoio em calamidades públicas. - Ações de patrulha nas fronteiras terrestres e marítimas.

Quadro 2 – Ações Militares até 2009
Fonte: elaboração própria

Os resultados obtidos pela MINUSTAH, até o final do ano de 2009, sinalizam melhoria nas condições do Haiti, como se percebe na Resolução 1.892 do Conselho de Segurança, de 13 de outubro de 2009: “[...] acolhendo com beneplácito os progressos conseguidos recentemente para melhor governabilidade [...]” (ONU, 2009, tradução nossa). O Componente Militar seguiu obtendo êxitos significativos, tomando controle das áreas mais perigosas na região de Porto Príncipe, combatendo grupos criminosos armados e estabelecendo melhores condições de segurança.

Houve também iniciativas impulsionadas pelo Brasil nos campos de agricultura, segurança alimentária, saúde, educação, reforestamento, cooperação eleitoral, treinamento policial, bem como preparação de um projeto para construção de uma usina hidrelétrica. Tais iniciativas significaram investimentos de

mais de 15 milhões de dólares, somente em 2008, por parte do governo e de organizações não governamentais brasileiras para a assistência humanitária e cooperação técnica (Verde Oliva, 2004; 2009).

Em janeiro de 2010, um catastrófico terremoto assolou o país, causando destruições de grande magnitude, em especial nas regiões de Porto Príncipe, Carrefour e Leogane. Foram mais de 230.000 mortos, enquanto cerca de 1,5 milhão de pessoas ficaram sem lar, reduzindo, sobremaneira, o progresso que a comunidade internacional e a MINUSTAH haviam alcançado. Logo, países e instituições se mobilizaram para ajudar o Haiti, porém tudo parecia pouco em comparação com a dimensão do desastre ocorrido. Em meio aos efeitos dessa catástrofe, houve um consenso geral para potencializar práticas multilaterais no Haiti depois do terremoto de 2010, como

se vê na Declaração de Solidariedade com Haiti dos chefes de Estado e de Governo da América Latina e do Caribe (2010):

Com base nesse dever solidário com a primeira nação independente da América Latina e do Caribe, ratificamos nosso compromisso de contribuir, ao máximo de nossas possibilidades, com o esforço conjunto de nossa região e da comunidade internacional em favor do povo haitiano, de acordo com as prioridades e necessidades fundamentais que definam o governo dessa república irmã e com pleno respeito a sua autoridade e soberania, assim como ao princípio de não intervenção nos assuntos internos (tradução nossa).

Analisando este texto a partir da epistemologia de Bardin (1977), sobre análise de conteúdo⁴, destacam-se os seguintes termos:

- *Primeira nação independente*, ou seja, Haiti foi a primeira *nação soberana* no contexto da América Latina e Caribe, devendo, portanto, estar garantidos seus feitos históricos no atual sistema mundial, o que repercute sobre a visão do mundo sobre a região.
- *Comunidade Internacional*, isto é, identifica-se o papel do Multilateralismo para a solução dos problemas haitianos.
- *Respeito a sua autoridade e soberania*; em outras palavras, não se questionam ambos os princípios no processo de ajuda ao Haiti. Em face da ação multilateral, o povo haitiano deve garantir o fato de ser soberano, a partir de suas autoridades.

Em relação ao apoio da comunidade internacional, a declaração destaca, em um pri-

meiro momento, o papel de coordenação que corresponde à ONU para assistência e reconstrução do Haiti, para posterior recuperação, reabilitação e transição até o desenvolvimento sustentável nos campos social, econômico e ambiental. A declaração também reconhece o trabalho da MINUSTAH no atendimento das necessidades urgentes. Por conseguinte, ficam questionamentos para reflexão: na atual situação do Haiti, essas soluções de emergência são sustentáveis? Qual deve ser o papel da comunidade internacional a partir do futuro fim da MINUSTAH?

Voltando à situação do terremoto, as resoluções a seguir repercutem a resposta da ONU. De imediato, foi autorizado o aumento dos efetivos de civis, de policiais e de militares (Resolução 1.908, de 19 de janeiro de 2010). Além disso, cresceu o sentimento de necessidade de apoio ao processo de reconstrução (principalmente por meio do emprego pleno dos engenheiros militares); ajuda aos flagelados e a outros grupos vulneráveis (Resolução 1.944, de 14 de outubro de 2010; ONU, 2009, 2010).

Atualmente, o Componente Militar da MINUSTAH possui efetivo de 7.306 militares de 19 países, tomando em conta as reduções impostas pela Resolução 2.012 do Conselho de Segurança, de 14 de outubro de 2011 (ONU, 2011). Cabe destacar que essas imposições reduziram as tropas a números anteriores ao terremoto, mas foi mantida a totalidade dos engenheiros militares, a fim de contribuir com o esforço para reconstrução do Haiti. No quadro a seguir, observa-se a participação de nove países latino-americanos:

⁴ Conjunto de técnicas analíticas de comunicação para obter descrição sistemática e objetiva do conteúdo da mensagem, cujos indicadores (quantitativos ou não) permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens (Bardin, 1977).

Pais	Tropas	Porcentagem (Em relação ao total geral: 7.306)
Argentina	722	9%
Bolívia	208	2,8%
Brasil	1.899	26,0%
Chile	497	6,8%
Equador	67	0,9%
Guatemala	138	1,8%
Paraguai	162	2,2%
Peru	372	5,1%
Uruguai	809	11,1%
Total	4.874	67%

Quadro 3 – Tropas efetivas da América Latina
Fonte: MINUSTAH

Destaca-se, logo, a contribuição militar brasileira, oferecendo mais de um quarto das tropas da MINUSTAH: dois batalhões de infantaria e uma companhia de engenharia. Além disso, é relevante reconhecer o esforço latino-americano na participação dos problemas de segurança em sua região, pois constituem os maiores efetivos de tropas do Componente Militar, além do comandante desse Componente (*Force Commander*) e do representante-especial do secretário-geral (*Special Representative to the Secretary General - SRSG*).

As restrições impostas pela Resolução 2.012 do Conselho de Segurança (MINUSTAH, 2011) levaram à reformulação das missões do Componente Militar e a uma nova articulação de tropas (Figura 2). Por seu turno, as atuais atribuições do Componente Militar são:

- Manter um ambiente seguro e estável.
- Criar condições de segurança para o apoio humanitário.
- Contribuir para reconstrução do Haiti, por meio do emprego de engenheiros militares.

- Ficar em condições de apoiar no caso de calamidades públicas.
- Apoiar a realização de eleições municipais.
- Apoiar o controle de fronteiras terrestres e marítima.



Figura 2 – Articulação das Tropas
Fonte: MINUSTAH

Ao final de 2010 e ao início de 2011, a MINUSTAH apoiou as eleições presidenciais e legislativas com assistência técnica, logística e segurança. Com a eleição de Michel Martelly como presidente, em processo no qual

o secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, qualificou como um *grande passo* na direção da consolidação da democracia, surgiu uma série de compromissos no sentido de que se permaneça a assistência até que se fortaleçam a economia e o Estado.

Se a MINUSTAH conseguiu pacificar e desarmar os grupos guerrilheiros e criminosos, assim como promover eleições livres e legítimas, então também é possível pensar que, em médio prazo, o desenvolvimento institucional e econômico se poderá estabilizar no país. Entretanto, estes resultados estão em xeque, devido à atual crise econômica mundial, o que complica ainda mais o apoio efetivo da comunidade internacional.

E sobre o poder do Estado em impor tudo aquilo que lhe pareça necessário? A futura soberania haitiana vai depender da atual efetividade das ações multilaterais até que surja realmente o verdadeiro renascimento do Haiti como Estado.

Portanto, infere-se, de forma parcial, que as denominadas *nações falidas* dependem do Multilateralismo para seu ressurgimento sustentável, sendo inúteis os paradigmas *para dentro* do Estado-Nação a respeito de autoridade e soberania plenamente políticas.

Para reconstituir os paradigmas *para dentro* de soberania, deverá existir uma via de mão dupla. Por uma parte, o denominado *Estado falido* deve intervir, reestruturando-se para recobrar sua soberania, porém aceitando também a intervenção estrangeira. Por outra parte, as principais *lideranças multilaterais*, como o Conselho de Segurança da ONU, devem aplicar princípios democráticos e institucionais em suas relações internacionais, para evitar a repetição de feitos similares aos ocorridos no Haiti, em Ruanda ou no Saara Ocidental. Destarte, uma das coisas

que deve ser revisada é a qualidade e o nível de *representatividade legítima* das lideranças multilaterais, como o próprio Conselho de Segurança das Nações Unidas. Eles representam um *status quo* ou o desejo efetivo para se construir uma sociedade de nações? Sem a devida vontade política e sem um compromisso com a capacidade de oferecer soluções sustentáveis aos grandes conflitos internacionais, o Multilateralismo deixará de cumprir seus fins históricos; por exemplo, o fato de gerar oportunidades para todos os atores que enfrentam os atuais desafios do mundo globalizado.

O multilateralismo e a integração a partir de um cenário otimista: uma visão sobre a IIRSA

Le Roy (citado por Mols, 1997) conceitua a integração como

um segmento mundial unido por um conjunto comum de objetivos, baseados em nexos de tipo geográfico, social, cultural, econômico e político, que apresentam uma estrutura formal constituída por convênios intergovernamentais formais” (p. 37, tradução nossa).

Este conceito converge com a aplicação de princípios democráticos e institucionais do Multilateralismo de Defarges (2004), bem como compreende a promoção estrutural defendida pela visão de Multilateralismo de Sepúlveda e Rivera (2010).

O institucionalismo, de acordo com Aravena e Altmann (2006), garante uma estrutura de segurança mais abrangente nas relações internacionais, gerando *capacidades de governabilidade e segurança (institucional e jurídica)*. Em consequência, Pipitone (1996) afirma que

a regionalização é uma possibilidade realista, que pode permitir um maior nível de intervenção sobre problemas globais (...) [para a] formulação de objetivos comuns entre grandes áreas do planeta (p. 105, tradução nossa).

Por seu turno, Mols (1997) assevera que

a integração regional constitui colocar em cena um esquema comunitário mais além dos Estados-Nação. Baseia-se na proximidade geográfica, e sua lógica propõe uma inter-relação duradoura entre todos os países envolvidos (p. 29, tradução nossa).

A *inter-relação duradoura* de Mols se tornou um desafio otimista em todos os continentes: Europa, com a União Europeia; África, com a União Africana; Ásia e Oceania, com a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), a Associação Sul-Asiática de Cooperação Regional (SAARC), a Organização de Cooperação de Xangai (OCS) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN); América do Norte, com a Associação de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA); e América do Sul, com a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Iniciativa de Integração da Infraestrutura da Região Sul-Americana (IIRSA).

Conceituamos, assim, um possível cenário otimista, conforme o que Aravena e Altmann (2006) definem como

a construção de normas e uma institucionalidade supranacional capaz de articular e coordenar distintas áreas de política, que aparecem como uma meta altamente desejável na perspectiva de concertar vontades [para] que a região se possa expressar com uma só voz (p. 33, tradução nossa).

Assim, a vontade política é relevante, devendo ser expressa por meio da redação de

normas e diretrizes que regulem e coordenem diferentes áreas de políticas em múltiplos campos.

Por outra parte, Mols (1997) classifica quatro tipos de integração regional: (1) alterando o sistema internacional; (2) funcionando dentro do sistema; (3) formando nexos transregionais; e (4) promovendo a comunicação e a cooperação.

O primeiro tipo representa um alto nível de regionalismo, com peso inquestionável no cenário mundial, como resultado de seu significado político e econômico, que influi na estrutura internacional de poder. A União Europeia (UE) é a manifestação mais típica desse tipo. Em 2010, a UE possuía o maior Produto Interno Bruto do mundo, com mais de 15 trilhões de dólares, conforme a *CIA World Factbook*.

O segundo tipo, “funcionando dentro do sistema”, é um esquema menos desenvolvido que o primeiro, sem influência na estrutura de poder, porém com um segmento considerável e unido por um jogo de objetivos comuns; por exemplo: “melhorar o desenvolvimento dos países-membros, criar um maior intercâmbio comercial, assegurar a estabilidade e, quiçá, maior segurança regional” (Mols, 1997, p. 46, tradução nossa). Ou seja, propõe-se um diálogo de conceitos de interdependência complexa e de segurança com os marcos do institucionalismo, como base estratégica do Multilateralismo. A UNASUL e a SAARC são exemplos de regionalismo desse segundo tipo.

A formação de nexos transregionais, o terceiro tipo, caracteriza-se pelo desenvolvimento de acordos entre blocos emergentes. Isso também é conhecido como *novo regionalismo*, *nova integração* ou *regionalismo aberto*. Busca-se, assim, um *regionalismo* mais além dos limites geográficos, judiciais ou institucionais,

como uma estratégia que maximize os recursos para o desenvolvimento. Exemplos desse terceiro tipo são os fóruns de diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), iniciativas que, segundo Sousa (2008), fomentam o Multilateralismo e apoiam as instituições internacionais para que se obtenha mais cooperação entre os governos e mais competitividade com os países mais poderosos. Em outras palavras, possibilita aquela *garantia de oportunidades* para todos os atores, defendida por Sepúlveda e Rivera (2010).

O quarto tipo, “promovendo a comunicação e a cooperação”, para Mols, é o mais débil de todos, baseado em princípios diplomáticos de representação, informação, comunicação e negociação. Esse tipo contempla mais cooperação que integração, com esquemas tanto regionais como sub-regionais. Um exemplo disso é a APEC.

Por sua vez, a América Latina tem várias peculiaridades para a busca do institucionalismo. Retomando as análises de Aravena e Altmann (2006), Caetano (2009), Serbin (2009) e Gamboa (2011), podem-se citar obstáculos como: a violência regional; as debilidades para impor um Estado de direito; a erosão ou falência das democracias, existindo uma confusão entre transição democrática e autoritarismo competitivo⁵; a existência de um tipo de cultura de corrupção em todos os poderes constitucionais; a profundidade das desigualdades sociais; o itinerário incerto das reformas políticas; o desemprego e a

insegurança cidadã; as consequências do narcotráfico; a crise de organismos multilaterais, assim como seus efeitos; a recessão dos PIIGS (Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha) e a crise econômica na União Europeia; entre alguns problemas centrais.

Isso obriga a refletir sobre os processos de integração na América Latina. Na visão otimista, essa integração é, de acordo com Aravena e Altmann (2006), uma demanda urgente e indispensável para superar tais debilidades. Logo, é “necessário assumir a integração como um projeto político-estratégico que possa projetar uma presença mais sólida e competitiva da América Latina no mundo” (p. 13, tradução nossa).

Na América do Sul, os processos de integração com países somente sul-americanos ganharam destaque com a criação da Comunidade Andina de Nações (CAN), em 1969, entre Bolívia, Colômbia, Equador e Peru⁶, assim como com o MERCOSUL, bloco que une Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai como membros originais desde 1991. Essas iniciativas se caracterizam como sub-regionais e possuem problemas para suas consolidações. A CAN “oscila entre uma lenta agonia e a possibilidade de se reposicionar” (Caetano, 2009, p. 160, tradução nossa), pois possui grandes divergências entre seus componentes, com real tendência de derrocar. O MERCOSUL “não alcançou desenvolver uma estrutura institucional mais avançada para lidar com suas tensões e conflitos” (Serbin, 2009, p. 149, tradução nossa).

⁵ O autoritarismo competitivo é uma forma de ação estratégica que utiliza os partidos políticos e alguns líderes caudilhistas, tanto para impor, pela força, suas visões sobre o poder, como para exaltar reações violentas da sociedade civil, acrescentando, por tanto, as possibilidades de romper a lei e qualquer padrão de institucionalidade, em lugar de praticar a política usando meios pacíficos (Levitsky e Way, analisado por Gamboa, 2011).

⁶ Venezuela saiu em 2006.

De forma paradoxal, um projeto de integração de toda América do Sul, a IIRSA, foi desenhado justamente depois da guerra entre Peru e Equador (1995-1999), que, ao invés de distanciar as nações, aproximou-as, considerando que aquele conflito foi solucionado a partir de *entendimentos multilaterais* com a participação ativa de atores locais (Cannabrava, 2003). Assim, o projeto IIRSA se constitui uma razão para o otimismo multilateralista.

Essa iniciativa foi criada no ano 2000, em uma reunião com 12 chefes de Estado sul-americanos em Brasília-DF. A IIRSA tem por objetivo a promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transporte, de energia e de comunicações, de forma sustentável e equitativa, por meio da integração física entre os doze países (IIRSA, 2008). Defendem-se, em comum acordo, sete princípios orientadores: regionalismo aberto, convergência normativa, eixos de integração e desenvolvimento, sustentabilidade, aumento do valor agregado da produção, tecnologia da informação e coordenação público-privada.

O regionalismo aberto, segundo Aravena e Altmann (2006), fixa normas estáveis e transparentes (como salvaguardas e direitos compensatórios), que garantem a ausência de riscos ou de outras incertezas conexas ao mercado. Assim, colocam-se em destaque as condições de competitividade dos diversos países. Por outro lado, estabelece-se um tratamento nacional para o investimento extrarregional; reforçam-se os organismos regionais que ajudam as balanças de pagamento dos diversos países; harmoniza-se a normativa mediante a adoção de regras internacionais; e se busca a coordenação das políticas econômicas entre os países membros do esquema de integração. Tais aspectos aju-

dam a construir *normas convergentes e institucionalidade supranacional*, capazes de articular e coordenar distintas áreas, conformando uma integração otimista.

Os eixos de integração e desenvolvimento são dez: (1) Eixo Andino (Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia); (2) Eixo Capricórnio (Chile, Argentina, Paraguai e Brasil); (3) Eixo Amazonas (Colômbia, Peru, Equador e Brasil); (4) Eixo do Sul (Chile e Argentina); (5) Eixo Interoceânico Central (Brasil, Paraguai, Bolívia, Chile e Peru); (6) Eixo MERCOSUL-Chile (Brasil, Uruguai, Argentina e Chile); (7) Eixo Peru, Bolívia e Brasil; (8) Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná; (9) Eixo Escudo Guiano (Venezuela, Guiana, Suriname e Brasil); (10) Eixo Andino do Sul (Chile e Argentina) (IIRSA, 2008). Dentro desses, encontram-se os projetos de integração, ressaltando assim um conjunto de diretrizes que satisfaz a demanda urgente pela integração sul-americana.

A sustentabilidade busca o crescimento econômico, a melhoria na qualidade de vida da população, o uso racional dos recursos naturais e do patrimônio ecológico, bem como a possibilidade de ter agentes públicos e privados que possam tomar parte no processo de desenvolvimento e integração (IIRSA, 2008). Logo, sob o enfoque otimista, busca-se concertar uma agenda que contemple desenvolvimento e conservação. Isso, contudo, não está isento de conflitos, como os protestos do movimento indígena na Amazônia Boliviana, denominado problema do Território Indígena do Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), no Departamento de Beni, Bolívia, em 2011. O movimento indígena se opôs à construção de uma estrada de integração entre as regiões de Beni

e Cochabamba, afetando a materialização futura de outros planos econômicos e de integração da IIRSA. Soluções? Sabendo que a regionalização pode permitir um maior grau de resolução de problemas globais, por que não solicitar mais recursos às agências de fomento da IIRSA (FONPLATA, BNDES, CAF ou BID) para construir a estrada por outro itinerário, deixando de afetar o parque TIPNIS e aceitando as demandas dos povos amazônicos?

O aumento do valor agregado na produção contempla a melhoria da qualidade dos produtos sul-americanos, com o fim de tornar o Subcontinente um cenário econômico mais competitivo no âmbito mundial. Além disso, o desenvolvimento de tecnologias de informação permitiria reduzir as distâncias e aumentar a velocidade das negociações comerciais (IIRSA, 2008). Essas ambições podem converter a América do Sul em uma região mais sólida e, comercialmente, mais atrativa para o mundo globalizado. A coordenação público-privada, justamente, permite que se aumente o valor agregado e se desenvolvam tecnologias de informação, além de incrementar a qualidade dos processos de integração.

Entre 2000 e 2004, a IIRSA buscou diagnosticar as possibilidades de integração da infraestrutura sul-americana, elaborando a Agenda de Implementação Consensual a partir de 31 projetos prioritários (IIRSA, 2008). A implementação sustentável desses projetos tem potencial para demonstrar à comunidade internacional quão eficaz é a capacidade da América do Sul em seu processo de integração, atraindo mais investimentos estrangeiros diretos ou de portfólio, podendo criar um círculo virtuoso de desenvolvimento local e fluxos de capital.

Verifica-se, assim, que a IIRSA é uma integração de segundo tipo, segundo Mols, por ser um esquema que não influi na estrutura de poder. Não obstante, é um jogo considerável por objetivos comuns, o que pode repercutir em melhorias sociais e locais.

Portanto, o processo de integração e o Multilateralismo, a partir de um enfoque otimista, como se vê perfilado por meio da IIRSA, fomentam os seguintes aspectos vantajosos: a construção de consensos; a incorporação de mais atores na definição das estratégias; a democratização das decisões sobre os bens públicos internacionais; o estabelecimento de possibilidades de novos desenhos para a arquitetura global e regional; assim como a possibilidade de transformar a região em uma área mais competitiva.

Todavia, problemas recorrentes da *fragilidade democrática* na região, com governos que tendem ao autoritarismo competitivo, assim como a debilidade social e a fragmentação ideológica, podem ser os principais obstáculos para alcançar a integração efetiva.

Do exposto, chega-se à conclusão parcial de que a integração é uma oportunidade para melhorar os aspectos políticos, econômicos e sociais da América do Sul. A consecução dos projetos da IIRSA seria, destarte, um grande apoio nesse sentido. Além disso, a vontade política durante as negociações multilaterais deve refletir melhoria sustentável da sociedade e da economia, sem autoritarismos competitivos e sem a necessidade de gerar problemas internos que desacreditem tudo aquilo que foi desejado para o desenvolvimento sul-americano. Portanto, as possibilidades do Multilateralismo sob o alcance da IIRSA se constituiriam em numa oportunidade na qual se deve agregar o desenvolvimento da sustentabilidade institucional.

À guisa de conclusão

A análise de aspectos de segurança e integração do Multilateralismo na América Latina, a partir dos casos da Guerra do Cenepa, da situação do Haiti e da Iniciativa de Integração da Região Sul-Americana (IIRSA), foi o objetivo deste ensaio. O Multilateralismo busca a aplicação de princípios democráticos nos marcos do institucionalismo nas relações internacionais, com a promoção de regras claras e transparentes, sustentadas em um sistema internacional que garanta oportunidades para todos os autores.

Em síntese, conclui-se que, por mais que tenha aspectos contraditórios e insuficientes, o Multilateralismo é necessário para a inserção da América Latina no mundo atual dominado pela globalização. Todas as sub-regiões poderiam aumentar suas capacidades econômicas, ajudando, ao mesmo

tempo, na solução de conflitos e gerando compromissos políticos multilaterais para combater as diferenças sociais.

O caso de Cenepa foi um exemplo em que os países latino-americanos integrados puderam promover ações multilaterais sem depender de órgãos extrarregionais. Não obstante, a situação do Haiti comprova que, sem o apoio das mais importantes organizações internacionais, não se obtêm êxitos nos campos social e econômico.

Por último, considerando que o Multilateralismo aspira à aplicação de princípios democráticos, infere-se, a partir do estudo da IIRSA, que os novos projetos na América Latina, como UNASUL, somente serão exitosos sob a convergência de programas e normas entre os países componentes, desenvolvendo regras claras, representativas e transparentes para todos, o que deve incluir ainda maior participação das sociedades locais. ☺

Referências

- ARAVENA, F. R. *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires: Teseo; FLACSO, 2011.
- ARAVENA, F. R.; Altmann, J. *Multilateralismo e integración en Latinoamérica y Caribe*. Chile: FLACSO, 2006.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- CAETANO, G. Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. *Nueva Sociedad*, n. 219, enero-febrero, 2009.
- CANNABRAVA, Iván. O processo de paz Equador-Peru: 1995-1998. In: SILVA, Raul Mendes; AMORIM, Celso. *Missões de paz*. [Sl: s.n.], 2003.
- CARTA de las Naciones Unidas (1945). Disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- EL ROL de la CISS en el marco del Multilateralismo en América. In: CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, 2011, México. *Documento de trabajo...México*: CISS, 2011. 22 p.
- CORTADO, R. R Seguridad, desarrollo y derechos humanos: el desafío de su integración. In: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. *Naciones Unidas como principal elemento del Multilateralismo del siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Defensa, 2009.

- COSTA, R. P. **Multiculturalismo e estudos para a paz: articulação possível no preparo e no emprego de militares para missões de paz**, 2009. 239 p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.
- DECLARACIÓN en Solidaridad con Haiti de los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe. México, 23 de febrero de 2010.
- DEFARGES, P. M. El Multilateralismo y el fin de la historia. *Revue Politique Étrangère*, Paris, automne, 2002.
- GAMBOA ROCABADO, Franco. **Teorías de la democracia en pugna: una evaluación crítica del sistema político en Bolivia**. *KAS Contribuciones: Revista Cuatrimestral de Análisis y Reflexión Política*. Bolivia, v. 1, n.1, set. 2011.
- GARCÍA, A. L. Introducción. In: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. **Naciones Unidas como principal elemento del Multilateralismo del siglo XXI**. 2009
- GONÇALVES, Ronaldo. Brasil, país mediador; Peru-Ecuador. *Diário Sudoeste*, Francisco Beltrão, PR, fev. 1998.
- GUIMARÃES, Alice S. **A reemergência de identidades étnicas na modernidade: movimentos sociais e Estado na Bolívia contemporânea**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.
- INICIATIVA para Integración de la Infraestructura de la Región Sudamericana. Presentación, 2008. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/>>. Acesso em: 01 out. 2011.
- KAWAGUTI, Luis. **A república negra: histórias de um repórter sobre as tropas brasileiras no Haiti**. São Paulo: Globo, 2006.
- MERLE, Marcel. **Sociología de las relaciones internacionales**. Madrid: Alianza Editorial, 1976.
- MOLS, M. La integración regional y el sistema internacional. In: NISHIJIMA, S; SMITH, P. H. **Cooperación o rivalidad**. México: CIDAC, 1997
- PIPITONE, U. Los nuevos sujetos regionales: raíces históricas y reordenamiento mundial. In: BORJA, A.; Gonzalez, G.; Stevenson, B. J. R. **Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo**. México: CIDE, 1996.
- RUSSELL, Roberto et al. **Imperio, estados e instituciones: La política internacional en los comienzos del siglo XXI**. Buenos Aires: Fundación Osde, 2004.
- SEPÚLVEDA, J. P; RIVERA, J. R. La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina. *Nueva Sociedad*, n. 230, 2010.
- SERBIN, A. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?. *Nueva Sociedad*, n. 219, 2009.
- SOUSA, Sarah-Lea. Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden. *Política exterior*, n. 121, 2008.
- STIGLITZ, Joseph. **El malestar en la globalización**. Madrid: Taurus, 2002.
- UNITED NATIONS. **Resoluciones del Consejo de Seguridad**, 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/resolutions.html>>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- VELASCO, A. I. Las operaciones de paz de Naciones Unidas como paradigma de Multilateralismo. In: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional: **Naciones Unidas como principal elemento del Multilateralismo del siglo XXI**, 2009.
- VERDE OLIVA. Brasília, DF: CComSEx, n. 181, 2004.
- VERDE OLIVA. Brasília, DF: CComSEx, n. 202, 2009.
- ZOELLICK, Robert B. **Modernización del Multilateralismo y los mercados**. Washington, D.C: The Peterson Institute for International Economics, 2008.