

A UNASUL, O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO E A PREVENÇÃO DE CONFLITOS NA AMÉRICA DO SUL

Unasul, the South American Defense Council and conflict prevention in South America

Pedro Diniz Rocha¹

Introdução

Os esforços direcionados à prevenção de conflitos não são novos, estando já presentes durante a Guerra Fria tendo como principal porta voz o ex-secretário geral das Nações Unidas (ONU) Dag Hammarskjöld. De qualquer maneira, o marco da intensificação de sua institucionalização (como ideia) e operacionalização (como prática) é o relatório “Agenda para paz” publicado em 1992 pelo também ex-Secretário Geral Boutros-Ghali. A ideia por trás do conceito é a de que os custos humanos e financeiros da ação internacional em conflitos em estágio avançado são superiores aos custos políticos e econômicos da ação preventiva (LUND,1996).

A falha das intervenções na Somália (1993) e Ruanda (1994) e a guerra da Bósnia (1992-1995) contribuíram para reforçar em nível sistêmico a chamada para institucionalização de mecanismos de prevenção de conflitos (WALLENSTEEN; MÖLLER, 2003). Nesse sentido, a partir da década de 1990 passou-se a desenvolver de forma mais contundente estratégias de *early warning* e mecanismos de ação preventiva em diversas arquiteturas institucionais multilaterais, seja dentro do escopo da ONU e de suas agências e do Banco Mundial, ou de organizações regionais, como a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a União Europeia (EU), a União Africana (UA) e, mais recentemente, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) (ACKERMANN, 2003).

Como destaca Lund (1996) as organizações regionais no pós-Guerra Fria são as grandes responsáveis não só por conceber e reforçar novos mecanismos de prevenção de conflitos, como também por aplicá-los na prática quando da identificação de contextos instáveis em âmbito regional. O que em certo sentido é indício do fenômeno da regionalização das relações internacionais, em especial no que tange às questões de segurança e defesa (BUZAN; WEAVER, 2003). À vista disso, o objetivo deste artigo é o de levantar os instrumentos e mecanismos para prevenção de conflitos – estruturais ou diretos, *a priori* ou *ad hoc* –

¹ Mestrando em Relações Internacionais. Email: pedro.diniz.rocha@gmail.com.

desenvolvidos e colocados em prática pela Unasul e o CDS desde 2008 até 2017 de forma a compreender a contribuição da organização para a prevenção de conflitos na América do Sul.

O texto se divide em três partes principais, para além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção discute a formação do CDS e a sobreposição de seu mandato e de seus objetivos em termos de segurança e defesa com aqueles promovidos pela Organização dos Estados Americanos (OEA). A segunda seção apresenta o que se entende por prevenção de conflitos e seus métodos de modo a clarear a imprecisão conceitual por detrás da ideia e operacionalizar a análise dos instrumentos e mecanismos adotados pela Unasul e o CDS. Por fim, a terceira seção analisa através de pesquisa documental das decisões, declarações, resoluções, disposições e comunicados da Unasul os instrumentos e mecanismos de prevenção de conflitos adotados pela organização na América do Sul.

A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano

A América do Sul tradicionalmente se marcou pela ausência de arquitetura institucional própria capaz de lidar com os desafios regionais em matéria de segurança e defesa. Até o fim da década de 2000 persistia o domínio hemisférico da Organização dos Estados Americanos (OEA) que especialmente a partir dos anos 1990 se colocou como a instituição responsável pela prevenção de conflitos na América Latina, estando a América do Sul dentro de seu escopo como sub-região (MEDEIROS FILHO, 2017). Como projeto político a Unasul tem origem formal nas diversas reuniões entre os Chefes de Estado sul-americanos organizadas na década de 2000 e impulsionadas, em grande medida, pelo fenômeno da onda rosa, destaque para as reuniões de Cuzco (Peru), em 2004, e Isla Margarita (Venezuela), em 2007 (BRICEÑO-RUIZ, 2010; COMINI, 2015). A partir da constituição da Unasul em maio de 2008 pela primeira vez se fazia presente na América do Sul uma arquitetura multilateral que não privilegiava somente a integração econômica e abria espaço para a cooperação em diferentes *issue-áreas* (UNASUL, 2008a; VILLA; VIANA, 2010).

Dentre as diversas questões abrangidas pelo tratado constitutivo da Unasul a cooperação em segurança e defesa se destaca entre seus objetivos (PAGLIARI, 2010). É mister nesse sentido o convite feito desde seu tratado constitutivo à coordenação política no combate ao terrorismo, a corrupção, ao tráfico de drogas, de pessoas e de armas pequenas e leves, ao crime organizado transnacional, etc. e ao estabelecimento de mecanismos multilaterais de construção de confiança em matéria de defesa (UNASUL, 2008a). Dentro desse contexto é institucionalizado, em dezembro de 2008, o Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) de forma a promover estratégias e fomentar a cooperação em questões de segurança e defesa dentro do escopo da Unasul (ARÁNGUIZ, 2013; CABALLERO, 2012).

Quando da criação do CDS foi estabelecido como um de seus objetivos a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, de modo a criar as condições necessárias para a estabilidade democrática e o desenvolvimento socioeconômico da região (UNASUL, 2008b). De forma a cumpri-lo o Conselho institucionaliza uma série de mecanismos e instrumentos de prevenção de conflitos, a serem discutidos adiante (BATAGLINO, 2009). Destaca-se que apesar de ser foco específico do CDS a ação tendo em vista

questões de segurança e defesa, não há como compreender os instrumentos adotados pela organização, em sentido amplo, sem destacar a articulação do Conselho com outras estruturas dentro do escopo da Unasul – como o Conselho Eleitoral, o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional e o Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas –, na medida em que a instituição tem característica multidimensional.

Em certo sentido, a institucionalização da Unasul, do CDS e de seus instrumentos e mecanismos de prevenção de conflitos desafia o mandato da OEA em termos de governança em segurança internacional na América do Sul (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013). A organização desde sua criação em 1948 e em especial na década de 1990 se colocou como a grande provedora de bens públicos de segurança na região, atuando de maneira decisiva, por exemplo, no Peru quando do golpe de Estado de Alberto Fujimori em 1992. Assim, a Unasul se sobrepõe a OEA não somente em termos de Estados associados, mas também em relação a seu mandato e as práticas e mecanismos adotados de modo a garantir a paz e a estabilidade regional (XAVIER, 2015; WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013).

Em termos teóricos, Weiffen, Wehner e Nolte (2013) destacam, dentre outros pontos, as dimensões de poder por detrás das instituições internacionais de modo a explicar as causas da sobreposição institucional entre a Unasul e a OEA na América do Sul. Na medida em que organizações internacionais podem servir de plataforma para o exercício de poder e dominação por potências regionais, a chamada por nova arquitetura institucional sobreposta que não as inclua pode ser entendida como estratégia para o balanceamento de poder por parte dos outros Estados da região. Em uma organização sem a presença da potência, os demais recuperam parcialmente sua capacidade de definição de agenda e de promover sem maiores constrangimentos seus interesses particulares (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013).

Entende-se, então, a consolidação da Unasul e do CDS como resposta dos Estados sul-americanos à presença hegemônica dos Estados Unidos na OEA, promovendo seus interesses e expandindo seu poder na região (BATAGLINO, 2009; WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013). O que se intensifica particularmente pela ainda presente imagem negativa do país frente a parte dos Estados da América do Sul, como a Bolívia e a Venezuela, que contribui para transformar o país em ameaça *ipso facto* a paz e a estabilidade regional (NOLTE; WEHNER, 2012). Tem-se como indicativo, por exemplo, a crise regional desencadeada em 2009 quando do anúncio de acordo entre Colômbia e EUA para a implantação de bases estadunidenses no país, gerida em âmbito da Unasul; ou, a recusa da Venezuela em aceitar o estabelecimento de comissão de inquérito pela OEA quando de denúncia colombiana sobre suposta presença das FARC em território venezuelano em 2010, dando preferência aos instrumentos e mecanismos de prevenção de conflitos operacionalizados pela Unasul e o CDS (FLEMES; NOLTE; WEHNER, 2011).

Assim, tendo apresentado brevemente a Unasul, o CDS, seu escopo e alguns de seus objetivos no que se trata de questões relativas à paz e à segurança internacional, a próxima seção tratará de discutir teoricamente o que se entende por prevenção de conflitos (ou diplomacia preventiva) e suas diferenças a outros conceitos da literatura, como gerenciamento de conflitos ou de crise e resolução de conflitos. Além

disso, a partir de Lund (1996) e Lund (2009) serão operacionalizados alguns dos instrumentos e mecanismos – estruturais ou diretos, *a priori* ou *ad hoc* – típicos da prevenção de conflitos, de modo a desenhar a análise daqueles adotados pelo CDS, em particular, e a Unasul, no geral, de 2008 a 2017.

Prevenção de conflitos e diplomacia preventiva

Apesar da década de 1990 marcar o período de reafirmação (como ideia) e operacionalização (como prática) da prevenção de conflitos na Sociedade de Estados, o conceito desde 1945 já era um componente central da carta das Nações Unidas (capítulos VI e VII) (ACKERMAN, 2003). Além disso ainda na década de 1960 o ex-Secretário Geral Dag Hammarskjöld já enfatizava a ideia sob a alcunha de “Diplomacia Preventiva”. Hammarskjöld, à época, apontou a necessidade da ONU agir preventivamente em conflitos de menor escala de modo a conter o transbordamento da questão para nível sistêmico e evitar potencial conflito armado entre Estados Unidos e União Soviética (LUND, 1996).

Em termos de Holsti (2015), a prevenção de conflitos é hoje uma Instituição Procedural da Sociedade de Estados, isto é, se compõe de um conjunto de ideias, normas e regras que estabelecem práticas e padrões de comportamento, mas não definem ou diferenciam a ordem internacional contemporânea. Dentro do escopo de um maior sistema de governança em segurança internacional, tem-se como marco de sua institucionalização a publicação em 1992 do relatório “Agenda para paz” pelo ex-Secretário Geral Boutros-Ghali (UNITED NATIONS, 1992). Em seu relatório Boutros-Ghali atualiza a ideia de Diplomacia Preventiva daquela anteriormente concebida por Hammarskjöld, de modo a dar conta de um ambiente internacional em transição marcado pela intensificação dos conflitos e da violência em nível local e regional². A partir de 1992 as práticas de diplomacia preventiva deveriam ser endereçadas não a conter a escalada de conflito entre superpotências em nível sistêmico, mas a prevenir *ipso facto* o surgimento e escalada dos conflitos de menor escala em nível local e regional (LUND, 2009).

Apesar da institucionalização da ideia de prevenção de conflitos na década de 1990 o conceito em grande medida ainda se confunde e se entrelaça na literatura a outros termos como gerenciamento de conflitos ou de crise ou resolução de conflitos. No entanto, apesar de caminharem lado a lado e serem certamente complementares empiricamente, esses termos fazem referência a diferentes princípios. Se por um lado o gerenciamento se relaciona a ideia de limitação ou mitigação de um conflito, sem ser necessário resolvê-lo, a resolução está ligada ao fim das incompatibilidades de interesse que inicialmente lhe deram origem e, enfim, a prevenção se relaciona a ideia de conter ou resolver as disputas antes delas se tornarem conflitos ativos e/ou militarizados (SWANSTRÖM; WEISSMAN, 2005). De maneira formal, se definirá prevenção de conflitos (ou diplomacia preventiva) como

todo mecanismo estrutural ou intercessório (*direto*) que tenha por objetivo conter a escalada da violência em disputas intraestatais ou interestatais, aumentar a capacidade das partes em conflito possivelmente violento de resolverem suas disputas pacificamente ou reduzir progressivamente as questões e problemas que a priori dão origem as tensões e as disputas (LUND, 2002, p.117).

² Ver Holsti (1996) e Kaldor (1999).

O caráter definidor da prevenção é o momento no qual a ação é posta em prática dentro de uma dinâmica mais geral do processo de resolução de conflitos. Isto é, a diplomacia preventiva é adotada antes da escalada da violência ou eclosão de conflito armado, quando da emergência de fato das incompatibilidades de interesse (LUND, 2009). Em termos dos estágios categorizados na curva de conflitos de Lund (1996) – paz duradoura, paz estável, paz instável, crise e guerra –, isso significa que a prevenção de conflitos tem lugar quando as partes conflitantes se encontram em contexto de paz estável ou instável. Por um lado, a paz estável se caracteriza por contexto no qual apesar da existência de incompatibilidades de interesse ou valores, as disputas tendem a se dar de maneira não violenta e ordeira e a cooperação pode existir de forma limitada (LUND, 1996). Nesse estágio a tendência é a adoção de mecanismos estruturais de prevenção de conflitos. Por outro lado, a paz instável se caracteriza por contexto em que a tensão e a desconfiança se fazem presentes e as partes se percebem como rivais ou inimigas, mas não há uso da violência ou esse se dá somente de maneira esporádica (LUND, 1996). Nesse estágio usualmente aplicam-se mecanismos diretos (ou intercessórios) de prevenção de conflitos.

Como em parte já assinalado, as práticas e métodos de diplomacia preventiva se dividem conceitualmente em dois tipos: métodos diretos (ou intercessórios) e métodos estruturais. Os métodos diretos tendem a ser sensíveis espaço-temporalmente no sentido de serem direcionados às partes de um conflito manifesto, sejam Estados em uma diáde ou grupos distintos dentro de um país, de modo a transformá-lo, prevenindo diretamente a escalada da violência (ACKERMANN, 2003; LUND, 2009; WALLENSTEEN; MÖLLER, 2003). São exemplos de métodos diretos a mediação, as missões de averiguação de fatos e monitoramento *on site*, as sanções econômicas ou diplomáticas, a institucionalização de mecanismos pacíficos de resolução das controvérsias (como a adjudicação), dentre outros (ver quadro 1).

Os métodos estruturais, por outro lado, não são necessariamente direcionados às partes de um conflito manifesto e tem por objetivo prevenir que as incompatibilidades apareçam em um primeiro lugar, além de serem responsáveis por construir a confiança necessária para que as partes resolvam suas diferenças de forma pacífica e ordeira (ACKERMANN, 2003; LUND, 2009; WALLENSTEEN; MÖLLER, 2003). Entre os métodos estruturais incluem-se o regime de controle de armamentos, de direitos humanos e de proteção a integridade territorial, medidas de construção da confiança, programas de intercâmbio e consulta militar (*Military-to-Military, M2M*), dentre outros (ver quadro 1).

Destaca-se ainda que os métodos diretos e estruturais se dividem entre aqueles adotados esporadicamente de forma *ad hoc* daqueles adotados *a priori*, criando-se a matriz que pode ser observada no quadro 1. Por um lado, os métodos adotados de forma *ad hoc* são relativamente de curto prazo e se dirigem a situações e contextos específicos. Por outro lado, os métodos *a priori* tendem a ser de longo prazo e abranger um maior número de conflitos e países (LUND, 2009).

Quadro 1: Métodos de Prevenção de Conflitos

	Métodos <i>a priori</i>	Métodos <i>ad hoc</i>
	Regime de controle de armamentos;	Medidas para construção de confiança;
Métodos Estruturais	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivo a trocas comerciais Integração econômica; • Promoção de programas sociais, culturais, educacionais, científicos, tecnológicos e humanitários; • Promoção de regime relativo aos Direitos Humanos; • Promoção de regime relativo a Integridade Territorial dos Estados; • Promoção de protocolos relativos a proteção à democracia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de intercâmbio militar (Military-to-Military programs, M2M); • Consultas Military-to-Military no que corresponde a profissionalização das forças armadas e o papel do exército na sociedade; • Reforma econômica e promoção de padrões institucionais; • Missões de observação de long duração.
Métodos Diretos	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunais de crimes de guerra; • Mecanismos de resolução pacífica das controvérsias (arbitragem, adjudicação, etc.), diálogo e coordenação política; • Publicação de relatórios relativos aos Direitos Humanos e aos tratados de controle de armamentos; • Regulação e programas de combate ao mercado ilegal, contrabando e ao crime transnacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Embargo de armas; • Bloqueio Comercial; • Política de dissuasão; • Garantias de segurança; • Manutenção ou restauração de balanço de poder (Formação de Aliança); • Ameaça ou uso limitado da força; • Sanções diplomáticas (corte das relações diplomáticas, suspensão de filiação a organização multilateral, etc.); • Sanções econômicas; • Sanções morais (condenação a violação do direito internacional, dos direitos humanos, etc); • Apelo Internacional; • Missão de averiguação de fatos; • Equipes de observação e monitoramento on-site; • Bons Ofícios, facilitação e track-two Diplomacy; • Mediação; • Comissão de inquérito; • Assistência Econômica ou incentivos políticos; • Promoção de diálogo intergrupo, reconciliação.

Fonte: Adaptado de Lund (1996, p.203-205) e Lund (2009, p.292).

Operacionalmente, a próxima seção tratará de realizar análise documental das decisões, declarações, resoluções, disposições e comunicados publicados pela Unasul de 2008 a 2017 disponíveis no site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Tem-se como ponto de partida para a análise os métodos de prevenção de conflitos adaptados de Lund (1996, p.203-205) e Lund (2009, p.292) e descritos no quadro 1. Não antes, serão apresentados de forma breve alguns dos desafios tradicionais e contemporâneos à paz e à estabilidade regional que põe em risco não só o processo de integração regional, como o próprio desenvolvimento dos Estados sul-americanos.

A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano na prevenção de conflitos na América do Sul

Em termos concretos, a América do Sul apresenta baixos índices de guerras e conflitos armados interestatais e quando presentes estes se caracterizaram por sua menor intensidade (CENTENO, 2002). Além disso, as guerras da região parecem estar relacionadas com questões territoriais, seja no Século XIX com a Guerra da Cisplatina, a Guerra contra Oribe e Rosas, a Guerra do Paraguai e a Guerra do Pacífico, ou no Século XX, com a Guerra do Chaco, a Guerra das Malvinas e a Guerra do Cenepa. De qualquer maneira, mesmo se os conflitos territoriais em grande medida não escalaram nas díades regionais, estes conduziram de fato à manutenção de históricas relações de rivalidade e a longa paz sul-americana pode ser melhor descrita como uma paz armada (THIES, 2008).

Apesar de ainda persistirem algumas das questões territoriais – como *Essequibo* entre Venezuela e Guiana, *Los Monjes* entre Colômbia e Venezuela ou *Antofagasta* entre Bolívia e Chile –, de maneira geral as fronteiras sul-americanas têm hoje seus traçados consolidados e legitimados pelos Estados da região (FOUCHER, 1991). Parte dos desafios contemporâneos a paz e estabilidade regional, entretanto, permanecem na fronteira, na medida em que falta capacidade para os Estados sul-americanos controlarem de forma efetiva seus limites. Os desafios, então, não se relacionam mais *ipso facto* as questões territoriais, mas ao fato da porosidade das fronteiras regionais permitir a proliferação das ameaças transnacionais (MEDEIROS, FILHO, 2017). A internacionalização e o efeito transbordamento dos conflitos internos são hoje marcas da região, em especial no que tange a onda de refugiados, ao crime organizado transnacional, ao tráfico de drogas e a interconexão dos fenômenos ao terrorismo transnacional. Como apontam Nolte e Whener (2012), estes temas são ainda fontes de conflito na relação entre os Estados sul-americanos e os Estados Unidos, o que, em conjunto com o histórico de intervenções e a percepção negativa da influência do país frente a parte dos Estados da América do Sul, o transforma em ameaça a segurança regional.

Ainda relacionado ao crime organizado e ao tráfico de drogas, a violência urbana e a falta de presença do Estado em algumas regiões são problemas centrais na região (ARAVENA, 2010). Dados da ONG *Seguridad, Justicia y Paz* apontam que das 50 cidades mais violentas do mundo em 2017, 26 estão na América do Sul, sendo 17 no Brasil³, 5 na Venezuela⁴ e 3 na Colômbia⁵ (SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ, 2018). Como resposta, países como Brasil e Colômbia tem buscado militarizar paulatinamente o tratamento da segurança pública – tem-se como exemplo no Brasil as contínuas operações de manutenção da lei e da ordem e a recente intervenção federal no Rio de Janeiro –, o que é um problema em face ao contexto de transição e ainda fragilidade das democracias sul-americanas (ARAVENA, 2010). Nesse sentido, destaca Medeiros Filho (2017, p.648), o crescente envolvimento do exército na segurança pública pode ser entendido como ameaça à democracia na medida em leva a militarização da ordem pública, ao aumento da violência no combate ao crime organizado e ao enfraquecimento do Estado de Direito.

³ 4. Natal; 7. Fortaleza; 10. Belém; 11. Vitória da Conquista; 14. Maceió; 18. Aracaju; 19. Feira de Santana; 22. Recife; 25. Salvador; 30. João Pessoa; 34. Manaus; 39. Porto Alegre; 40. Macapá; 45. Campo dos Goytacazes; 47. Campina Grande; 48. Teresina; 49. Vitória.

⁴ 2. Caracas; 9. Guayana; 23. Maturín; 27. Valencia; 33. Barquisimeto.

⁵ 28. Cali; 37. Palmira; 50. Cúcuta.

De forma a lidar com estes e outros desafios a paz e a segurança regional, a Unasul desde sua criação em 2008 institucionaliza a diplomacia preventiva como ideia e a operacionaliza como prática, estabelecendo padrões de comportamento em contextos de conflitos interestatais e instraestatais latentes ou manifestos. É mister nesse sentido não só os tratados constitutivos da Unasul e do CDS, mas também o parágrafo 5 da declaração de *los Cardales* (UNASUL, 2010d) e a declaração da América do Sul como zona de paz (UNASUL, 2012d). Ali se reafirma o propósito dos Estados membros em promover mecanismos de solução pacífica das controvérsias e de diplomacia preventiva por meio da cooperação multilateral em nível regional.

Em termos de métodos estruturais *a priori* (ver quadro 2), a partir do escopo da Unasul e do CDS se reforça em nível regional regime de controle a proliferação nuclear e de restrição ao uso da força, assim como normas de proteção a integridade territorial dos Estados (UNASUL, 2009a; UNASUL, 2010c). O que contribui para restringir o direito à guerra e o desvincular do direito à conquista em caso de vitória, neutralizando as questões territoriais na relação entre as díades regionais (KACOWICZ, 2005; KORMAN, 1996). Além disso, se promove regime de proteção aos Direitos Humanos, institucionalizado a partir da criação do Grupo de Cooperação em Alto Nível e Coordenação em Direitos Humanos da Unasul (UNASUL, 2013a; 2016d), e protocolos relativos à proteção à democracia (UNASUL, 2009a; 2010b).

Em relação a proteção a democracia, para além do protocolo de 2010, foi criado também de forma complementar o Conselho Eleitoral, o Centro de Estudos Sobre Promoção da Democracia e Transparência Eleitoral da Unasul (UNASUL, 2011a; 2012c) e constantemente é reforçado em declarações o compromisso do bloco com a institucionalidade democrática e o Estado de Direito (UNASUL, 2010a; 2016c). O que intensifica em termos normativos a ideia de comprometimento à estabilidade democrática que desde meados dos anos 1980 vêm sido construída na América do Sul (FREITAS, 2016; KACOWICZ, 2005). Enfim, dentre outros pontos, é promovida em âmbito da Unasul a coordenação de programas multilaterais de cooperação em âmbito social, cultural, educacional, científico, e tecnológico através dos Conselhos Sul Americanos de Educação, de Cultura e de Ciência, Tecnologia e Inovação (UNASUL, 2013b), auxiliando na promoção do diálogo político em meio à sociedade civil, para além das relações interestatais.

Quadro 2 – Métodos estruturais *a priori* e seus principais instrumentos em âmbito da Unasul

Método	Principais Instrumentos
Promoção de regime relativo a Integridade Territorial dos Estados e Regime de controle de armamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado Constitutivo da Unasul (UNASUL, 2008a); • Estatuto do Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) (UNASUL, 2008b); • Resolução da Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL (Quito, 2009) (UNASUL, 2009a); • Resolução da Reunião Extraordinária de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL (San Carlo de Bariloche, 2009) (UNASUL, 2010c).
Promoção de regime de proteção aos Direitos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado Constitutivo da Unasul (UNASUL, 2008a); • Declaração pela qual se resolve criar o grupo de alto nível para cooperação e coordenação em Direitos Humanos da Unasul (UNASUL, 2013a); • Resolução para reforço de mecanismos de cooperação em Direitos Humanos em âmbito da Unasul (UNASUL, 2016d).

Segurança democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Tratado Constitutivo da Unasul (UNASUL, 2008a); • Estatuto do Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) (UNASUL, 2008b); • Pontos 1 e 6 da Declaração de Buenos Aires sobre a situação no Equador (UNASUL, 2010a); • Protocolo adicional ao tratado constitutivo da unasul sobre compromisso com a democracia (UNASUL, 2010b); • Resolução do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores sobre a criação do Conselho Eleitoral da Unasul (UNASUL, 2011a); • Estatuto do Conselho Eleitoral da Unasul (UNASUL, 2012c); • Ponto 2 da declaração da Reunião Ordinária do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores em <i>Mitad del Mundo</i> (UNASUL, 2016c).
Promoção de programas sociais, culturais, educacionais, científicos, tecnológicos e humanitários	<ul style="list-style-type: none"> • Estatuto e planos de ação do Conselho Sul Americano de Educação; Cultura; Ciência; Tecnologia e Inovação e Plano de Ação do Conselho Sul-americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça... (UNASUL, 2013b).

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos métodos estruturais *ad hoc* (ver quadro 3), pode-se destacar especialmente dentro do CDS os mecanismos de construção de confiança e os programas de intercâmbio e consulta M2M. Por um lado, no que concerne aos mecanismos de construção de confiança, cada país passou a disponibilizar informes sobre as políticas de defesa, sobre a estrutura e procedimentos internos do Ministério da Defesa e sobre os efetivos militares (ativos e de reserva), as armas e os equipamentos disponíveis ao exército; foi criado banco de registro de transferência e aquisição de armas e equipamentos militares, mecanismos de notificação e arquivamento de acordos inter-regionais e extra regionais e procedimentos de consulta direta em questões de segurança e defesa; passou-se ainda a notificar com antecedência toda manobra ou exercício militar realizado de forma individual ou em cooperação com países quer sejam da região ou não e a convidar observadores da Unasul para seu monitoramento e se estabeleceu mecanismos para comunicação e coordenação de atividades militares nas fronteiras (UNASUL, 2009a; 2010c).

Além disso, foi criado o Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos para a Defesa (CEED) tendo como alguns de seus objetivos “construir uma visão compartilhada que possibilite uma abordagem comum em matéria de segurança e defesa regional” e identificar “enfoques conceituais e lineamentos básicos comuns que permitam a articulação de políticas públicas em matéria de segurança e defesa”, dessa forma contribuindo para a construção da confiança a partir da produção de conhecimento e identificação de problemas comuns e de possíveis respostas multilaterais a essas questões (UNASUL, 2012f, p.2).

Por outro lado, no tocante aos programas de intercâmbio e consulta M2M se destaca tendo como base os diversos planos de ação do CDS disponíveis no site do CEED a realização de diversos seminários internacionais sobre os fatores de risco e ameaças à paz regional, tecnologia industrial e defesa cibernética; fóruns sobre políticas de defesa e estratégia, experiência em desminagem humanitária, operações de paz, etc.; oficinas sobre proteção de civis; cursos avançados de defesa, de capacitação e atualização de mergulho em altura, de capacitação em participação em operações de paz, etc.; e a coordenação de exercícios militares combinados e expedições conjuntas ao polo sul.

Quadro 3 – Métodos estruturais *ad hoc* e seus principais instrumentos

Método	Principais Instrumentos
Mecanismos de construção de confiança	<ul style="list-style-type: none"> Resolução da Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL (Quito, 2009) (UNASUL, 2009a); Procedimentos de aplicação para as medidas de construção de confiança (UNASUL, 2010c).
Intercâmbio e Consulta M2M	<ul style="list-style-type: none"> Estatuto do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos para a Defesa (CEED) (UNASUL, 2012f); Todos os planos de ação do Conselho de Defesa Sul-americano disponíveis no site do CEED.

Fonte: Elaboração própria.

No que concerne aos métodos diretos *a priori* (ver quadro 4), pode-se destacar os mecanismos de diálogo e coordenação política da Unasul. Em seu âmbito, os líderes regionais encontram-se anualmente, de forma oficial, e esporadicamente, quando de crise para discutir alguma pauta específica da agenda. Por exemplo, quando da crise das bases estadunidenses na Colômbia em 2009, de imediato convocou-se reunião extraordinária dos Chefes(as) de Estado para discutir a questão e encontrar solução para a controvérsia (UNASUL, 2009c). Além disso, pode-se ressaltar a regulação e a promoção de programas de combate ao mercado ilegal, contrabando e ao crime internacional. Destaque nesse sentido para a criação do Conselho Sul Americano de luta ao Narcotráfico e a rede da Unasul contra a delinquência organizada transnacional, responsáveis respectivamente pela cooperação e coordenação no combate ao problema mundial das drogas e por capacitar os Estados sul-americanos a adotar boas práticas no combate ao crime transnacional, problema central para garantir de forma efetiva a paz e estabilidade da região (UNASUL, 2009b; 2010e; 2012g; 2012h).

Quadro 4 – Métodos diretos *a priori* e seus principais instrumentos

Método	Principais Instrumentos
Mecanismos de diálogo e coordenação política	<ul style="list-style-type: none"> Reuniões anuais e extraordinárias dos Chefes e Chefas de Estado e dos Ministros e Ministras de Relações Exteriores. Exemplo: Crise das bases em 2009, “Resolução da Reunião Extraordinária de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL (San Carlo de Bariloche, 2009)”
Regulação e promoção de programas de combate ao mercado ilegal, contrabando e ao crime internacional.	<ul style="list-style-type: none"> Decisão para criação Conselho Sul Americano de luta ao Narcotráfico (UNASUL, 2009b); Estatuto do Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas (UNASUL, 2010e); Decisão pela qual o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul decide por criar o Conselho Sul Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional (UNASUL, 2012g); Relatório sobre a Criminalidade Organizada Transnacional e outras novas ameaças à Segurança Regional (UNASUL, 2012h).

Fonte: Elaboração própria.

Enfim, em relação aos métodos diretos *ad hoc* (ver quadro 5), destaca-se em primeiro lugar a adoção de bons ofícios, a promoção de diálogos intergrupo (reconciliação), a facilitação assistida das negociações e a mediação. Nesse sentido, por exemplo, a partir da resolução 2/2014 do Conselho de Ministros(as) de Relações Exteriores se define a criação de comissão integrada para acompanhar e assessorar as negociações entre o Governo venezuelano e a *Mesa de Unidad Democrática* (MUD) em tentativa de facilitar o diálogo político e evitar o uso da violência pelas partes, como destacado especialmente no ponto 2 de declaração conjunta dos Estados membros da Unasul sobre a situação na Venezuela (UNASUL, 2014b; 2014c; 2014e; 2015b); da mesma maneira, em 2008 a partir do ponto 8 da Declaração de *la Moneda* de 2008 os Chefes(as) de Estado da Unasul acordam na criação de comissão para acompanhar mesa de diálogo estabelecida entre o governo da Bolívia e os grupos de oposição dos estados do leste do país (UNASUL, 2008c).

Em segundo lugar, desde 2008 é comum a utilização de sanções morais e diplomáticas por parte da organização (ver quadro 5). Por exemplo, a partir da Declaração de *la Moneda*, os Estados sul-americanos declararam se opor a qualquer situação que envolve golpe civil ou ruptura da ordem institucional na Bolívia (ponto 2), além de tomar nota dos ataques as instalações do governo e o uso da força por parte dos grupos de oposição. Ao mesmo caso, a partir de declaração da Cúpula de Chefes(as) de Estado no fim de 2008 a organização condenou o uso da força e os múltiplos assassinatos no departamento de *Pando*, o que poderia se configurar violação aos direitos humanos e crimes de lesa à humanidade (UNASUL, 2008c; 2008d).

Da mesma maneira, a Declaração de Buenos Aires de 2010 condenou energicamente a tentativa de golpe no Equador (ponto 2) e afirmou que não se toleraria qualquer desafio a ordem institucional no país, advertindo acerca da possibilidade de adotar sanções diplomáticas, como o fechamento das fronteiras e a suspensão do comércio, do tráfego aéreo e da provisão de serviços (ponto 4) (UNASUL, 2010a). Além disso, a decisão de reunião extraordinária do Conselho de Chefes(as) de Estado de 2012 não só condenou a ruptura da ordem democrática quando do Impeachment de Fernando Lugo (sanção moral), como decidiu por suspender o Paraguai da organização (sanção diplomática) (UNASUL, 2012b; 2012e). Como outros exemplos de sanções morais e diplomáticas tem-se o rechaço aos atos de violência na Venezuela em 2014 (UNASUL, 2014a), às sanções dos EUA à Venezuela (UNASUL, 2014d; 2015a; 2016b) e aos exercícios militares ingleses nas Ilhas Malvinas (UNASUL, 2012a; 2016a).

Por fim, a Unasul se utilizou constantemente de missões de averiguação de fatos (ver quadro 5), como no caso da Bolívia em 2008 (UNASUL, 2008c), e de equipes de observação de monitoramento *on-site* com foco especial no acompanhamento de eleições, referendos e plebiscitos. Por exemplo, desde 2012 foram realizadas por volta de 3 missões na Venezuela, Equador e Bolívia, 2 missões na Colômbia, Peru e Paraguai e 1 missão no Suriname e na Guiana. O elevado número de missões de acompanhamento de processos eleitorais pode ser explicado em parte pela institucionalização da ideia de estabilidade democrática na região a partir de meados da década de 1980, fortificada em termos normativos dentro do escopo da Unasul.

Quadro 5 – Métodos diretos *ad hoc* e seus principais instrumentos

Método	Principais Instrumentos
Bons ofícios, a promoção de diálogos intergrupo (reconciliação), a facilitação assistida das negociações e a mediação	<ul style="list-style-type: none"> • Declaração de la Moneda (UNASUL, 2008c); • Comunicado da primeira reunião da Comissão de Chanceleres da Unasul (UNASUL, 2014b); • Declaração dos Estados Membros da UNASUL sobre Sanções à Venezuela (UNASUL, 2014c); • Comunicado da Unasul sobre a situação da Venezuela (UNASUL, 2014a); • Comunicado da primeira reunião da comissão de Chanceleres da Unasul (UNASUL, 2014b); • Unasur/cmre/Resolución/n.2/2014 (UNASUL, 2014e); • Comunicado dos Estados Membros da Unasul (UNASUL, 2014f); • Comunicado sobre o diálogo na Venezuela (UNASUL, 2014g); • Comunicado da Unasul sobre a continuação do diálogo político na Venezuela (UNASUL, 2015b).
Sanções Morais e Diplomáticas	<ul style="list-style-type: none"> • Declaração de la Moneda (UNASUL, 2008c); • Decisão do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre os Ocorridos em Pando, Bolívia (UNASUL, 2008d); • Declaração de Buenos Aires sobre a situação do Equador (UNASUL, 2010a); • Declaração da Unasul sobre a situação das Ilhas Malvinas (UNASUL, 2012a); • Comunicado Sobre a Situação Política do Paraguai (UNASUL, 2012b); • Declaração sobre a Suspensão do Paraguai (UNASUL, 2012e); • Declaração de Guayaquil em respaldo a República do Equador (UNASUL, 2012i); • Comunicado da Unasul sobre a situação da Venezuela (UNASUL, 2014a); • Comunicado da Unasul sobre o projeto de lei aprovado pelo governo dos EUA (UNASUL, 2014d; 2015a; 2016b); • Comunicado da Unasul sobre os exercícios militares do Reino Unido nas Ilhas Malvinas (UNASUL, 2016a).
Averiguação de fatos e monitoramento <i>on site</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Declaração de la Moneda (UNASUL, 2008c); • Missão de acompanhamento eleitoral da Unasul na Venezuela (UNASUL, 2012j); • Missão eleitoral da Unasul no Equador (UNASUL, 2012k); • Pronunciamento da Unasul sobre as eleições gerais na República do Paraguai (UNASUL, 2013c); • Missão de acompanhamento eleitoral no Paraguai (UNASUL, 2013d); • Missão de acompanhamento eleitoral na Venezuela (UNASUL, 2013e); • Missão de acompanhamento das eleições locais no Equador (UNASUL, 2013f); • Missão de acompanhamento das eleições parlamentares e presidenciais na Colômbia (UNASUL, 2014h); • Missão de acompanhamento das eleições presidenciais na Bolívia (UNASUL, 2014i); • Missão eleitoral no Suriname (UNASUL, 2015c); • Missão eleitoral na Guiana (UNASUL, 2015d); • Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Departamentais, Regionais e Municipais da Bolívia (UNASUL, 2015f); • Missão eleitoral na Venezuela. (UNASUL, 2015e); • Missão de monitoramento a referendo constitucional na Bolívia. (UNASUL, 2016e); • Missão de monitoramento a referendo para o fim do conflito na Colômbia (UNASUL, 2016g); • Missão de acompanhamento eleitoral no Equador. (UNASUL, 2017).

Fonte: Elaboração própria.

Como já esperado, dada característica multidimensional da Unasul, os mecanismos de diplomacia preventiva adotados pela organização não se restringem ao Conselho de Defesa Sul-Americano. Em particular, o CDS tem seu foco no estabelecimento de hábitos e práticas regionais relacionados à construção de confiança e cooperação e intercâmbio acadêmico e prático M2M – isto é mecanismos estruturais *ad hoc* –, não possuindo

recursos de *enforcement* bem definidos. Assim, a organização não tem a prerrogativa de adotar mecanismos de prevenção direta *ad hoc*, como embargo de armas, bloqueio comercial e ameaça ou uso limitado da força. As ações em diplomacia preventiva do Conselho de Defesa, portanto, se restringem àqueles mecanismos estruturais *ad hoc*.

Levando em conta a arquitetura da Unasul como um todo, em termos estruturais *a priori* a organização procurou institucionalizar em sua própria carta constitutiva e naquela de seus conselhos uma série de regimes relacionados a causas tradicionais e contemporâneas de conflitos na região, como o regime de proteção à integridade territorial dos Estados e o de proteção a institucionalidade democrática, o que se configura como um de seus fundamentais eixos de atuação. Ao institucionalizar hábitos e práticas relacionados a questões fulcrais do relacionamento diádico regional a Unasul contribui para a neutralização de eventuais *issues* de contenda, como as questões territoriais.

Um segundo eixo de atuação ativa da Unasul, operacionalizados especialmente por seu Conselho de Chefes(as) de Estado e de Governo e por seu Conselho de Ministros(as) de Relações Exteriores, se relaciona a ideia de prevenção direta *ad hoc*. Em especial no que tange a facilitação ativa das negociações, as sanções morais e os mecanismos de monitoramento *on site*. A Unasul, entretanto, apesar de ter aplicado sanção diplomática no Paraguai em 2012 e ter levantado a possibilidade de sanções econômicas e diplomáticas ao Equador em 2010, se restringe a métodos *ad hoc* não coercitivos, não havendo se utilizado até o momento de outros mecanismos mais duros descritos no quadro 1, como embargo de armas, bloqueio comercial e ameaça ou uso limitado da força. O que em parte pode ser explicado pela ausência relativa de conflitos em contexto de paz instável, a não ser o caso venezuelano, e a não institucionalização de tais práticas em âmbito do CDS.

Enfim, em relação aos métodos diretos *a priori*, a arquitetura institucional da Unasul se destaca em especial no que concerne a possibilidade de tratativas diretas entre os Chefes(as) de Estado e os Ministros(as) de Defesa, contando com mecanismo de rápida mobilização diplomática em caso de evolução nos conflitos intraestatais e interestatais regionais. No entanto, não conta com órgãos formais de adjudicação (como por exemplo a Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA), apesar do suporte manifesto dos Estados membros tanto ao Tribunal Penal Internacional quanto a Corte Internacional de Justiça⁶, e nem prática de arbitragem institucionalizada.

Considerações Finais

O objetivo central desse artigo foi o de levantar e analisar os principais instrumentos e mecanismos de prevenção de conflitos desenvolvidos e colocados em prática pela Unasul e em especial por seu Conselho de Defesa Sul-Americano desde sua fundação em 2008 até o ano de 2017. De forma a cumpri-lo realizou-se análise documental das decisões, declarações, resoluções, disposições e comunicados publicados pela Unasul de 2008 a 2017 disponíveis no site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

⁶ Ver, por exemplo, a Declaração Especial sobre a Primeira Conferência de Revisão do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (UNASUL, 2010f)

De maneira geral, findada a análise, chegou-se à conclusão preliminar de que de fato dada característica multidimensional da Unasul à prevenção de conflito, o esforço não se limita ao CDS mas a toda a arquitetura institucional da organização. O CDS até o momento se manteve restrito a operacionalizar práticas relacionadas a prevenção estrutural *ad hoc*, enquanto as práticas diretas *ad hoc* ficaram a cargo tanto do Conselho de Chefes(as) de Estado, quanto do Conselho de Ministros(as) de Relações Exteriores. Além disso, pode se destacar dentre as práticas diretas *ad hoc* a adoção de métodos não coercitivos, como as missões de averiguação de fatos e monitoramento *on site* e as sanções morais, em contraposição aos métodos mais duros, como o embargo de armas, o bloqueio comercial e a ameaça ou uso limitado da força.

Acredita-se que a análise da abordagem da Unasul e do CDS no que concerne à diplomacia preventiva possa ter contribuído não só para as discussões em torno do fenômeno de regionalização das questões de defesa e segurança (BUZAN; WEAVER, 2003), como para demonstrar empiricamente de que maneira os métodos de prevenção de conflitos levantados teoricamente no campo dos estudos de paz e conflito (LUND, 1996; 2009) têm sido incorporados na prática. Passa por aí a escolha de objeto em nível regional, já que, como antes destacado, dada regionalização das relações internacionais a partir do pós-Guerra Fria, as organizações regionais – para além de organizações em nível sistêmico como a ONU e suas agências – tornaram-se as grandes responsáveis por responder ao chamado de Boutros Ghali em 1992 e operacionalizar (como prática) a ideia de prevenção de conflitos.

REFERÊNCIAS

- ACKERMANN, Alice. The idea and practice of conflict prevention. **Journal of Peace Research**, v.40, n.3, p.339-347, 2003
- ARÁNGUIZ, Javiera. El Consejo de defensa suramericano y las nuevas amenazas. **Revista Enfoques**, v.11, n.19, p.53-73, 2013
- ARAVENA, Franciso. Latin America and the Caribbean: rethorical progress and no binding agreements. In: DONADIO, Marcela. **A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean**. Buenos Aires: RESDAL, 2010
- BATAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul Americano, **Nueva Sociedad**, p.79-89, 2009.
- BRICEÑO-RUIZ, José. From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. **Latin American Policy**, v.1, n.2, p.208-229
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Power: the structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003
- CABALLERO, Sergio. Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos. **Instituto de Estudios Latinoamericanos**. In: Documentos de Trabajo IELAT. 44., 2012, Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos, 2012.
- CENTENO, Miguel. **Blood and Debt: war and the nation-state in Latin America**. Philadelphia: The Pennsylvania State University Press, 2002

- COMINI, Nicolás. El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, v.1, n.2, p.109-135, 2015
- FLEMES, Daniel ; NOLTE, Detlef ; WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: la unasur y su Consejo de Defensa. **Estudios Internacionales**, v.44, n.170, 2011
- FOUCHER, Michel. **Fronts et Frontières : un tour du monde géopolitique**. Paris: Arthème Fayard, 1991
- FREITAS, Raquel. A Unasul e o papel da democracia nos países da América do Sul. **Direito e Política**, v.11, n.1, p.317-353, 2016
- HOLSTI, Kalevi. **The state, war, and the state of war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996
- HOLSTI, Kalevi. The Problem of Change in International Relations Theory. *In*: HOLSTI, Kalevi. **Kalevi Holsti: a pioneer in International Relations Theory, Foreign Policy Analysis, History of International Order, and Security Studies**. Londres: Springer, 2015
- KACOWICZ, Arie. **The impact of Norms in International Society: the Latin American Experience, 1881-2001**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2005
- KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- KORMAN, Sharon. **The right of conquest: the acquisition of territory by force in International Law and Practice**. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- LUND, Michael. **Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy**. Washington: USIP Press, 1996.
- LUND, Michael. Preventing violent intrastate conflicts: learning lessons from experience. *In*: VAN TONGEREN *et al* (eds.). **Searching for peace in Europe and Eurasia: An overview of conflict prevention and peacebuilding activities**. London: Lynne Rienner Publishers Inc, 2002
- LUND, Michael. Conflict prevention: theory in pursuit of policy and practice. *In*: BERCOVITCH, J; KREMEYUK, V; ZARTMAN, W. **The SAGE Handbook of Conflict Resolution**. Londres: SAGE Publications, 2009.
- MEDEIROS FILHO, Oscar. A South American Defense Structure: Problems and Prospects, **Contexto Internacional**, v.39, n.3, p.673-689, 2017.
- NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. **UNASUR and the new geopolitics of South America**. Trabalho apresentado no XXIII World Congress of Political Science, Madrid, Espanha, 8-12 jul., 2012.
- PAGLIARI, Graciela. Segurança e Defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil. **Diálogos**, n.16, p.13-29, 2010
- SEGURIDAD, JUSTICIA Y PAZ. **Metodología del Ranking (2017) de las 50 ciudades más violentas del mundo**. Ciudad del México: CCSPJP, 2018. Disponível em: <<https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/242-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2017-metodologia>>. Acesso em: 05 mai. 2018
- SWANSTRÖM, Niklas; WEISSMAN, Mikael. **Conflict, Conflict Prevention, Conflict Management and Beyond: a conceptual exploration**. Uppsala/Washington: Central Asia-Caucasus Institute – Silk Road Studies Program, 2005 (Concept Paper Series)
- THIES, Cameron. The construction of a Latin American interstate culture of rivalry, **International Interactions**, v.34, p.231-257, 2008
- UNASUL. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas**. Brasília, 23 de maio de 2008a. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em 29 mar. 2018

UNASUL. **Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano**, Salvador, 16 de dezembro de 2008b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.CDS.pdf>. Acesso em 29 mar. 2018

UNASUL. **Declaración de La Moneda**. 2008c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Decisão do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre os Ocorridos em Pando, Bolívia**. 2008d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.PANDO.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018

UNASUL. **Resolução da Reunião Extraordinária de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL (Quito, 15 de setembro de 2009)**. 2009a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES.2009.MREMDNOV.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Criação do Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico**. 2009b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2009.CSNARCO.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Reunião Extraordinária de jefas y jefes de Estado y de Gobierno de la Unasur** 2009c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2009.REUNEXTRAORD.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018

UNASUL. **Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador**. 2010a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.EQUAD.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Protocolo adicional ao tratado constitutivo da unasul sobre compromisso com a democracia**. 2010b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018

UNASUL. **Procedimientos de Aplicación para las medidas de confianza y seguridad**. 2010c. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/MFCS-Procedimientos.pdf>>. Acesso em 3 abr. 2018

UNASUL. **Declaración de los Cardales**. 2010d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.LOSCARD.pdf>. Acesso 05 abr. 2018

UNASUL. **Estatuto do Conselho Sul-Americano Sobre o Problema Mundial das Drogas**. 2010e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2010.CPMD.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018

UNASUL. **Declaração Especial sobre a Primeira Conferência de Revisão do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional**. 2010f. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.TPI.pdf>. Acesso em 05. abr. 2018

- UNASUL. **Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores sobre la creación de un consejo electoral de la UNASUR..** 2011a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES.2011.CONSELEC.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018
- UNASUL. **Declaración Conjunta del consejo de ministras y ministros de relaciones exteriores de UNASUR sobre la cuestión de las Islas Malvinas.** 2012a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_MALVI_2012.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018
- UNASUL. **Comunicado Sobre a Situação Política do Paraguai.** 2012b. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_SIT_PARAG_2012.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018
- UNASUL. **Estatuto del Consejo Electoral de la UNASUR.** 2012c. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20ELECTORAL%20UNASUR.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2018.
- UNASUL. **Declaração sobre a América do Sul como Zona de Paz.** 2012d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_ZONA_PAZ_2012.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Declaração sobre a Suspensão do Paraguai.** 2012e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC26.2012.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano.** 2012f. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC10.2012ANEXO.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Decisão pela qual o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul decide por criar o Conselho Sul Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional.** 2012g. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC14.2012.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Relatório sobre a Criminalidade Organizada Transnacional e outras novas ameaças à Segurança Regional.** 2012h. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Biblioteca/CRIMEN-ORGANIZADO-PORT.pdf>>. Acesso em 05. abr. 2018.
- UNASUL. **Declaração de Guayaquil em respaldo a República do Equador.** 2012i. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_GUAYAO_2012.pdf>. Acesso em 05. abr. 2018.
- UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral da Unasul na Venezuela.** 2012j. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES24.2012.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Missão eleitoral da Unasul no Equador.** 2012k. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES37.2012.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Criação do Grupo de Alto Nível de Cooperação e Coordenação em Direitos Humanos da UNASUL.** 2013a. Disponível em: <

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES01.2013.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Unasur/cmre/Resolución/n.2/2013.** 2013b. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2013.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.

UNASUL. **Pronunciamento da Unasul sobre as eleições gerais na República do Paraguai.** 2013c. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PRON_ELEI_PAR_2013.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral no Paraguai.** 2013d. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES01.2013PERU.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral na Venezuela.** 2013e. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2013PERU.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento das eleições locais no Equador.** 2013f. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES08.2013.pdf>. Acesso em 05 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la UNASUR Sobre la Situación en la Republica Bolivariana de Venezuela.** 2014a. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_SIT_VENEZ_2014.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la 1 Reunión de la Comisión de Cancilleres de UNASUR.** 2014b. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_I_REUN_CHANC_VEN_2014.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Declaração dos Estados Membros da UNASUL sobre Sanções à Venezuela.** 2014c. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_VEN_2014.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de UNASUR sobre el proyecto de ley aprobado por el gobierno de los Estados Unidos de America.** 2014d. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_SANES_VEN_2014.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Unasur/cmre/Resolución/n.2/2014.** 2014e. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES02.2014.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado dos Estados Membros da Unasul.** 2014f. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_VEN_2014.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado sobre o diálogo na Venezuela.** 2014g. Disponível em: <
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_DIALOGO_VEN_2014.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento das eleições parlamentárias e presidenciais na Colômbia.** 2014h. Disponível em: <

http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES01.2014.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de acompanhamento das eleições presidenciais na Bolívia.** 2014i. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES08.2014.pdf. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la Unión de Naciones Suramericanas sobre el Decreto Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos sobre Venezuela.** 2015a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_DEC_EXEC_EUA_2015.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la Union de Naciones Suramericanas sobre la continuación del diálogo político en Venezuela.** 2015b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_DIAL_VEN_2015.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Missão eleitoral no Suriname.** 2015c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res05-2015.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão eleitoral na Guiana.** 2015d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res06-2015.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão eleitoral na Venezuela.** 2015e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res13-2015.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Presença Institucional da UNASUL nas Eleições Departamentais, Regionais e Municipais da Bolívia.** 2015f. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res03-2015.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado de la presidencia pro-tempore de UNASUR sobre los ejercicios militares del gobierno británico em Islas Malvinas.** 2016a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_PPTV_MALV_2016.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Comunicado da UNASUL sobre a Reiteração do Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre Venezuela.** 2016b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_DEC_EXEC_EUA_2016.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Declaração da Reunião Ordinária do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (Mitad del Mundo, abril de 2016).** 2016c. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC_REUN_MRE_2016.pdf>. Acesso em 03 abr. 2018.

UNASUL. **Unasur/cmre/Resolución/n.6/2016.** 2016d. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES006.2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

UNASUL. **Missão de monitoramento a referendo constitucional na Bolívia.** 2016e. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES001.2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.

- UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral no Peru.** 2016f. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES004.2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Missão de monitoramento a referendo para o fim do conflito na Colômbia.** 2016g. Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES011.2016.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNASUL. **Missão de acompanhamento eleitoral no Equador.** 2017 Disponível em: < http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES001.2017.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2018.
- UNITED NATIONS. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (**An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping**), 17 de junho de 1992. Disponível em: < <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>>. Acesso em: 27 mai. 2018.
- VILLA, Rafael; VIANA, Manuela. Security issues during lula's administration: from the reactive to the assertive approach, **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.53, n.91-114, 2010.
- XAVIER, Elaine. A Unasul e a OEA na Resolução de Conflitos Sul-americanos. **Século XXI: Revista de Relações Internacionais**, v.2, n.2, p.143-167, 2015.
- WALLENSTEEN, Peter; MÖLLER, Frida. **Conflict Prevention: methodology for knowing the unknown.** 2003. Trabalho apresentado ao Research Seminar of the Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, Uppsala, Suécia, em 9 de out. de 2003.
- WEIFFEN, Brigitte; WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR, **International Area Studies Review**, v.16, n.4, p.370-389, 2013.

*Recebido em 22 de maio de 2018.
Aprovado em 09 de julho de 2018.*

RESUMO

Apesar da ideia de prevenção de conflitos ter sido introduzida pela primeira vez ainda na década de 1960 pelo então Secretário Geral da ONU Dag Hammarskjöld, é somente com a emergência das novas guerras ao fim da Guerra Fria que o conceito passa a ser elaborado e operacionalizado de forma mais contundente. Tendo como plano de fundo o fracasso das intervenções humanitárias na Somália (1993) e Ruanda (1994), partiu-se do princípio de que os custos humanos e financeiros da ação internacional em conflitos em estágio avançado eram superiores aos custos políticos e econômicos da ação preventiva. Seria mister, então, cercear os conflitos antes de sua escalada, conter o uso da violência ao promover mecanismos de resolução de conflitos em estágio inicial de contenda. Dito isto, o objetivo deste artigo é o de levantar e analisar os mecanismos de prevenção de conflitos desenvolvidos e colocados em prática pela Unasul e seu Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) desde 2008 até 2017, de forma a compreender a contribuição da organização para a prevenção de conflitos na América do Sul. Em vista a realizá-lo será operacionalizado o que se entende por diplomacia preventiva e empreendida pesquisa documental das decisões, declarações, resoluções, disposições e comunicados da Unasul de 2008 a 2017.

Palavras-chave: Prevenção de Conflitos; América do Sul; Unasul; CDS.

ABSTRACT

The idea of conflict prevention was firstly introduced in the 1960s by the then UN Secretary General Dag Hammarskjöld. However, just in the post-Cold War era with the emergence of the new wars that the concept is elaborated and operationalized assertively. In the context of failed humanitarian interventions, such as in Somalia (1993) and Rwanda (1994), it was assumed that the financial and human costs of intervention in violent conflicts were higher than the political and economic costs of preventive action. It was necessary them to prevent conflicts before their escalation, providing mechanisms for conflict resolution at early stages. Having said that, the main goal of this article is to explore and analyze the conflict prevention mechanisms operationalized by Unasur and its South American Defense Council (SDC) since 2008 until 2017, in order to apprehend its contribution to bolster conflict prevention in South America. To do so it will be discussed the concept of conflict prevention and made a documental analysis of Unasur decisions, declarations, resolutions, provisions and releases from 2008 to 2017.

Key-words: Conflict Prevention; South America; UNASUR; SDC.