

AMIGOS E RIVAIS: ANÁLISE DE REDE DA COOPERAÇÃO ENTRE PAÍSES DA UNASUL NO CONSELHO DE SEGURANÇA¹

Guilherme Camano Rodrigues Cal - Mestrando em Ciência Política no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (Brasil);

Eixo temático 14. Política Externa, Globalização e Relações Internacionais;

Introdução

Balança de poder ou Comunidade de Segurança, como se dão as relações de segurança no continente sul-americano? Há perspectivas teóricas que indicam uma hibridez entre os dois tipos de governança, em que características dos dois paradigmas coexistem: ao mesmo tempo, é possível observar um respeito ao direito internacional e a participação em medidas de confiança mútua junto de ameaças militarizadas e corridas armamentistas na região.

Uma oportunidade para futuras investigações é se, e de que maneira, esta estrutura ambígua reflete nas relações entre os estados da América do Sul em fóruns multilaterais de segurança. Prevaecem nestas organizações uma lógica de cooperação entre os Estados da região, como seria esperado por parte de uma comunidade de segurança? Seria observada uma postura de competição e a tentativa de contenção dos Estados mais poderosos da América do Sul por meio de coalizões antagônicas, como seria típico de uma balança de poder? Ou as relações seriam pautadas por dinâmicas particulares dos organismos internacionais, sem influência das dinâmicas regionais?

O presente artigo visa realizar uma exploração empírica das relações entre os estados da América do Sul, verificando se são observáveis os potenciais efeitos desta governança híbrida no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em um primeiro momento, será feita uma sucinta revisão da literatura, destacando as características da governança de segurança na América do Sul relacionadas à comunidade de segurança, à balança de poder e à um modelo híbrido entre os dois. Após, será discutido brevemente o CSNU e uma possível abordagem metodológica para verificar coalizões no órgão: coautoria de propostas de resoluções (em inglês, *draft resolutions*, DRs). Por fim, será apresentada uma análise preliminar geral das coautorias dos países sul-americanos no CSNU no período de 2010-2018 e uma verificação em particular das dinâmicas entre destes países durante os mandatos de Brasil (2010-2011), Argentina (2013-2014), Venezuela (2015-2016) e Bolívia (2017-2018). O período citado foi selecionado por ser um momento em que estiveram presentes entre os membros rotativos países sul-americanos que integravam também a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), que tinha em sua estrutura institucional um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), destinado a produzir consenso e consulta prévias entre os membros.

¹ Este trabalho contou com o apoio da CAPES/PROEX

A Governança de Segurança na América do Sul: um modelo híbrido entre Comunidade de Segurança e Balança de Poder?

Comunidades de Segurança e indícios de sua presença na América do Sul

Comunidade de Segurança é um conceito inicialmente desenvolvido por Karl Deutsch (2015, publicação original de 1957), tratando-se de uma região em que os membros apresentariam alguma identidade em comum e manteriam expectativas de relações pacíficas entre si. Segundo Medeiros Filho (2017), nesta definição original de comunidades de segurança elas podem ser voltadas ou para manter a paz interna entre os membros ou “amalgamadas”, em que os membros articulariam uma estratégia comum contra possíveis ameaças externas (p. 204-205).

Adler e Barnett (1998), aprofundaram o conceito e passaram a categorizar as comunidades de segurança como frouxamente acopladas (*loosely coupled*) ou fortemente acopladas (*tightly coupled*), a depender de seu grau de institucionalização. Os atores envolvidos em uma comunidade de segurança alinhariam conscientemente seus projetos, parcerias e empreendimentos em uma mesma direção (Villa *et. al*, 2019, p. 72-73). Dessa forma, os membros de uma comunidade de segurança não se confrontariam em disputas bélicas, mesmo com conflitos entre seus membros ou com uma distribuição assimétrica do poder, já que os meios militares seriam considerados ferramentas inapropriadas para a solução de controvérsias (p. 71).

Oelsner (2015) considera que, em tese, a América Latina como um todo (e inclusive a América do Sul) seria uma região apta para construir uma Comunidade de Segurança. Existiria no continente: uma herança cultural ibérica comum, uma proximidade linguística entre as duas línguas mais utilizadas, uma mesma religião dominante e uma história comum de retorno à democracia na década de 1980; haveria ainda uma expectativa de maior integração econômica no futuro (p. 175-176). Ainda que considere como um processo que não se desenvolveu plenamente, o autor aponta que no caso do Cone Sul, a partir da aproximação entre os países do Mercosul e entre Argentina e Chile, ocorreria entre estes países a pressuposição “Deutschiana” para uma Comunidade de Segurança: a expectativa pacífica de resolução de controvérsias (p. 179). De maneira similar, também Hurrell (1998) defende que o Mercosul atua de forma a consolidar no Cone Sul uma comunidade de Segurança, mesmo que no momento este processo seja ainda incipiente e não se espalhe para o restante da região.

A cultura legalista da América Latina e o estabelecimento das fronteiras (em geral) segundo o princípio jurídico de *uti possidetis* levam Kacowicz a afirmar a existência de um estabelecimento de uma visão compartilhada de resolução pacífica de conflitos interestatais, fazendo da região uma possível Zona de paz (1998). Há ainda uma alta aderência por parte dos Estados aos canais diplomáticos e ao direito internacional (Villa *et al*, 2019, p. 79) e uma tendência a conciliação entre as partes, o que segundo Villa *et al* (2021) levaria alguns autores a destacar os aspectos de comunidade de segurança para explicar a governança securitária sul

americana. Já Buzan e Weaver (2003) defenderiam na América do Sul após onda de redemocratização existiria não apenas um, mas dois complexos de segurança na região: o Cone Sul e a Comunidade Andina, sendo esta última considerada como menos consolidada e com maiores tendências de conflitos entre as partes.

O principal momento de avanço a uma ideia de Comunidade de Segurança na América do Sul teria sido consolidado quando foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no âmbito da UNASUL. Medeiros Filho (2017) apontaria seu surgimento em conversas realizadas entre Nestor Kirchner, Lula e Hugo Chavez no ano de 2006 (p. 207). Antes da paralisação geral da UNASUL a partir de 2018, era recorrente nos discursos dos Ministros da Defesa brasileiros a ideia de que o CDS serviria como mecanismo de “dissuasão conjunta” contra uma possível ameaça de fora da região (p. 210), sem, no entanto, apoiar a criação de uma estrutura formal de defesa regional (p. 211), em um processo que se assemelharia a uma comunidade de segurança amalgamada. Palavras de Celso Amorim, então ministro da defesa:

“(…) há dois momentos no processo de integração: o primeiro em que a região passa a exercer um papel definidor nas relações entre os estados [...] e o segundo quando a região passa a formar a base organizadora de políticas na região para inúmeras questões(…). Passamos a formular a base da política de defesa da região, buscando soluções consensuadas para inúmeras questões. As medidas de fomento da confiança e da segurança são excelentes exemplos” (Amorim, 2012c).

No mesmo sentido, o então diretor do Centro de Estudos de Defesa do CDS, Alfredo Forti indicava que o CDS tratava-se de:

“Um esquema regional cooperativo fundado em uma dupla categoria: cooperação ‘para dentro’ e dissuasão ‘para fora’ (o que) implica que nossas capacidades regionais nos campos da defesa e militar devem concentrar-se e fundirem-se em uma só” (Forti, 2013, p. 15-17, traduzido por Medeiros Filho).

Para Weifen et. al. (2013) ocorreria uma sobreposição entre a Unasul e a OEA, em um processo classificado como aumento de complexidade do regime de segurança na região. É possível que, diante de organizações dominadas por uma potência hegemônica, um subgrupo de países possam optar por criar uma organização sobreposta para limitar a influência do *hegemon* (p. 372). O foco maior na segurança regional, quando comparada com a segurança hemisférica estaria dentro de um contexto de desinteresse em cooperação, mas com renovada presença militar, por parte do Governo Bush e a eleição de diversos líderes de esquerda na América do Sul durante a chamada “onda rosa” (p. 376).

Medeiros Filho (2009) identifica uma inconsistência no teor ideológico do projeto, em que existiria uma divisão em três perspectivas para a identidade do CDS: bolivariana, que consistiria em uma mescla de “tendências socialistas, populistas, nacionalistas e, principalmente, antiamericanas”, apoiada pela Venezuela; “mercosulina”, de viés mais liberal e com a intenção de favorecer o comércio na regional e resguardar os regimes democráticos; e brasileira, em que o CDS seria parte de um projeto geopolítico maior do Brasil para a região.

O Brasil no período expressou de maneira mais intensa seu desejo de obter um assento permanente no CSNU, de acordo com Villa e Viana (2010).

A UNASUL conferiu uma importância especial para os assuntos de segurança, buscando tanto a solução de contendas entre os membros do bloco como o posicionamento conjunto em defesa de uma agressão externa (p. 103), no entanto no momento de sua implementação havia muita divergência entre os países membros sobre a maneira de atuação do CDS, assim como suspeitas de que o organismo seria um mecanismo de projeção de poder do Brasil (p. 103).

Balança de Poder e indícios de sua presença na América do Sul

Balança de poder é um termo capaz de abarcar práticas muito distintas. De forma geral, podemos compreender ela como um fenômeno esperado em um sistema internacional composto por diversos entes soberanos com diferentes capacidades de poder; alguns países se aproximariam de forma a impedir a formação de uma hegemonia no sistema internacional. Nesse modelo, a guerra é não só uma possibilidade constante, como um recurso que pode ser utilizado de forma limitada para garantir o equilíbrio (Adler e Greve, 2009, p. 67).

O “*hard balancing*” consistiria ou na aquisição de mais capacidades de poder por parte de um Estado ou a formação de alianças (2009, p. 68) para se sobrepor a um *hegemon*. Contudo, superando esta visão mais próxima da teoria waltziana (Waltz, 1979), podem ser consideradas também as estratégias de “*soft-balancing*”, ampliando o arcabouço de mecanismos vinculados à balança de poder cuja intenção seja reduzir o poder ou a atuação de um país dominante ou ameaçador. Para a definição de “*soft-balancing*”, Villa *et. al* (2019) tomam os conceitos de Pape (2005) e Paul (2005) para definir como objetivo destas estratégias o equilíbrio entre países, ou ao menos a redução de sua assimetria de poder, assim como dificultar a atuação do ator mais poderoso e aumentar os custos para sua atuação.

Parte da literatura indica que os poderes secundários da região sul-americana adotam em geral uma postura de *soft balancing* quando lidam com o poder regional principal, o Brasil, sendo esta uma postura preferível às medidas mais hostis de *hard balancing* (Flemes e Wehner, 2015, p. 164). Ainda que desde a metade da década de 1980 o aumento no contato institucional entre Brasil e Argentina iniciou a formação uma comunidade de segurança frouxa na região do Cone Sul, não ocorreu o abandono de práticas militarizadas que podem ser caracterizadas como medidas de *balancing* (Villa *et. al*, 2019, p. 82).

Flemes e Wehner (2015) observariam a formação de coalizões diplomáticas limitadas como forma de conter o poder brasileiro, (p 164), como por exemplo uma aliança entre Argentina e Venezuela (p. 170). Particularmente, estes autores indicam uma posição de competição entre Argentina e Brasil no cenário global e no CSNU, em que a Argentina se recusa em apoiar um assento permanente ao vizinho, por vezes aproximando-se do México para conter os esforços diplomáticos brasileiros.

Villa *et al.*, (2019) também observam uma disputa pela liderança regional da América do Sul por parte de Brasil e Venezuela, com projetos de integração e coalizões muitas vezes antagônicas. Ainda que a Venezuela pratique medidas vinculadas a lógica de balanço de poder, como o aumento do armamento e a aproximação com a Bolívia de forma a antagonizar a presença brasileira, há também esforços de cooperação e desenvolvimento de mecanismos multilaterais, como a entrada no Mercosul e o apoio a formação do conselho de defesa sul-americano, mesmo que com divergências quanto ao arranjo institucional que o organismo deveria ter (p. 86).

Presença de Balança de Poder e Comunidade de Segurança na Região: indícios de um modelo híbrido

Com parcela significativa da literatura defendendo a prevalência exclusiva ou dos mecanismos de balanço de poder, dados os investimentos no setor militar e a continuidade do uso da força bélica nas relações interestatais na região, ou da existência de uma incipiente comunidade de segurança sul-americana em razão da forte cooperação institucionalizada dos Estados nesta temática, parece uma abordagem com melhor capacidade para explicar a dinâmica de segurança no continente as que indicam a presença de um regime híbrido na América do Sul, em que os dois modelos se sobrepõem (Villa *et. al.*, 2019, p. 72-73).

Adler e Greve (2009) propõem que para analisar as ordens regionais, classificações rígidas em que necessariamente as regiões são enquadradas ou como comunidades de segurança ou como casos de balanço de poder são pouco proveitosas, sendo possível a mescla das características de ambas as categorias. Híbridez é apontada por Villa *et. al.* (2019) como uma característica presente em geral na atividade intelectual sul-americana, historicamente ocorrendo devido a incorporação e adaptação dos sistemas de pensamento dos países dominantes. Dessa forma, práticas distintas, fundamentadas em concepções ontológicas muito diferentes, são capazes de se “co-constituir” e coexistir (2019, p. 75).

Os autores também defendem que, ainda que dilemas de segurança de baixa intensidade permaneçam entre os países sul-americanos, o respeito ao direito internacional e, particularmente, ao princípio de não intervenção foram muito bem socializados na região, de forma que: “*The hybridity exhibited by South American security governance contributes to the emergence and durability of weak conflict resolution mechanisms and the fragile institutionalization of security dialogue mechanisms—which are unable to avoid security dilemmas* (p. 88)”.

A partir do indicado por Adler e Greve (2009) de que setores e burocracias no interior do Estado distintas podem explicar a sobreposição entre modelos de governança securitária, seria esperado que setores militares operam segundo uma lógica de balanço de poder, enquanto setores diplomáticos preferiram abordar a partir de uma ideia de comunidade de segurança (Villa *et. al.*, 2021, p. 5). No entanto, indicam Villa *et. al.* (2021) a existência setores mais “cosmopolitas” dentre os militares, com perspectivas mais favoráveis a práticas de comunidade de segurança. Também é indicado que entre os setores políticos e burocráticos socializados

durante o período de redemocratização do continente poderia ocorrer uma racionalização das práticas de balanço de poder de maneira diversa das feitas pelas gerações anteriores, que, no entanto, não excluiria a sua persistência (p. 7).

Os autores concluem que práticas frouxamente institucionalizadas de comunidades de segurança não se desenvolveram de forma consistente e sustentável na América do Sul, mas que também as práticas de balanço de poder foram mitigadas, ainda que não eliminadas. A sobreposição ocorreria, de maneira geral, quando disputas territoriais, discursos militarizados e práticas de balanço de poder ocorreriam em conjunto com cooperação e processos de construção de confiança (p. 8).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas: breve descrição de funcionamento, coalizões e métodos para seu estudo

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é o órgão responsável por deliberar e decidir em temas de segurança global (Carta da ONU, Artigo 24). Trata-se do único órgão da instituição cujas decisões podem apresentar força vinculante (Artigo 25). É composto por cinco membros permanentes (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, as cinco potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial) e dez membros rotativos, eleitos pela Assembleia Geral e garantida a divisão proporcional em blocos regionais por um período de dois anos (Artigo 23). Suas decisões devem ser aprovadas pela maioria qualificada de 9 dos 15 membros, sendo necessário o voto afirmativo ou a abstenção dos cinco permanentes em temas não procedimentais (Artigo 27).

A partir da década de 1990, Prantl (2005) afirma que houve uma disseminação de grupos informais de países que se articulam para solucionar conflitos em paralelo ao Conselho, o que em tese auxiliaria a melhorar a governança do CSNU diante das dificuldades em promover reformas na estrutura do órgão. No entanto, ainda são pouco estudadas as coalizões políticas em organismos internacionais, especialmente o Conselho de Segurança, segundo Monteleone (2015). Este tipo de coalizão é definido pela autora como conjuntos de Estados que apresentam uma convergência de interesses, estratégias e sistemas políticos domésticos, de forma que decidem segundo sua própria vontade atuar coletivamente em órgão decisórias, sem, no entanto, se organizarem em instituições ou alianças formais.

Uma das dificuldades em verificar o alinhamento dos Estados na Organização é a definição de uma métrica apropriada para fazer avaliação. Como indica O'Neill (1996), é muito improvável que uma proposta do CSNU receba votos negativos, dada a tendência de tentar previamente obter o consenso dos membros nas decisões do órgão, em reuniões que não são públicas. Dessa forma, utilizar votos como métricas em estudos sobre o grau de concordância de grupos de países seria inapropriado, pois as decisões em votação já foram previamente acordadas e aprovadas (1996, p. 230). Ademais, um voto em uma resolução pode ser alinhado com outro país ou por conta do compartilhamento de valores e concordância com o teor de seu texto, ou pode ocorrer por outras razões circunstanciais não captadas pelo voto (2015, p. 50-51).

Como metodologia para avaliar a formação de coalizões no CSNU, Monteleone propõe utilizar as Propostas de Resolução, DRs, como ferramenta para analisar a formação de coalizões no órgão.

Qualquer membro das Nações Unidas pode apresentar uma proposta de resolução ao Conselho de Segurança, sendo, no entanto, necessário que um membro do CSNU apoie a resolução para que ela possa ser votada (SC Report Handbook, 2019, p. 36). Na prática, é comum que um país seja o *penholder*, o principal responsável pela negociação e elaboração da resolução, recebendo o apoio e coautoria dos demais membros do CSNU e da ONU como um todo (2019, p. 16). Trata-se de uma atribuição em geral dominada pelos P3 (EUA, Reino Unido, França), mas que pode eventualmente ser desempenhada pelos demais membros permanentes ou rotativos (2019, p. 16).

Resoluções são utilizadas “*for authorising and renewing UN mission mandates, establishing and renewing sanctions regimes and mandates of sanctions panels of experts, making recommendations to parties involved in a conflict and authorising the use of force, among other situations*” (SC Report Handbook, 2019 p. 36). Em geral, as propostas de resoluções passam por um longo período de deliberações e negociações antes de formalmente serem apresentadas para votação, no que é conhecido como a fase em que elas estão “*escritas em azul*” (*put on blue*) (2019, p. 25).

Ainda que seja um órgão caracterizado pelo equilíbrio de poder entre grandes potências, há por parte de seus membros o interesse em conferir uma imagem democrática às decisões do CSNU, sendo visada a participação de países além dos P5 (Monteleone, p. 50) nas autorias das DRs. O apoio a uma DR é um ato político, que indica o interesse do Estado naquela temática, já que não é necessário obter o apoio de mais de um Estado membro para que o item seja proposto. A autora defende que o apoio, a oposição e a probabilidade de aprovação das DRs são o melhor critério para compreender a dinâmica do CSNU. Uma outra vantagem de observar as DRs é que ela permite observar a colaboração de um Estado membro do CSNU com Estados que não compõem no momento o CSNU, mas que integram a mesma coalizão, já que é facultado a um país que não integra no momento o órgão ser autor em conjunto com um membro.

Se os Estados estão organizados em torno de uma coalizão no órgão, é esperado que por um período perene eles apresentem DRs em conjunto e de maneira consistente (Monteleone, 2015, p. 54). A autora identificou, por exemplo, um comportamento de coalizão consistente por parte dos Estados Unidos e seus parceiros da Europa Ocidental, em que as resoluções são apresentadas em geral conjuntamente no lugar de maneira isolada (2015, p. 56). Com relação a Rússia e a China, não é observado um comportamento consistente para ser definida como uma coalizão, mas por vezes atuam em conjunto para bloquear propostas da coalizão dominantes, se alinhando a países emergentes como África do Sul, Brasil ou Indonésia (2015, p. 58). Em geral, temas de intervenção em países em conflito ou o conflito israelo-palestina são os que mais dividem os membros do Conselho que integram ou não a coalizão dominante (2015, p. 59).

Em contraposição ao estudo de Moneleone, Helou (2019) não visualizou um padrão de votação conjunta entre os membros rotativos que integram a União Europeia e seus dois membros permanentes (França e, à época, Reino Unido), de forma a caracterizar uma comunidade de segurança entre os países europeus. Estes membros adotariam padrões de comportamento mais individuais e optariam por colaborar com a organização supranacional em outros órgãos (2019, p. 2). Há portanto, uma agenda de pesquisa para investigar empiricamente a organização de grupos no CSNU.

Coautorias sul-americanas em propostas de resolução do CSNU no período de 2010-2019

A partir dos registros oficiais presentes no sistema digital de documentos das Nações Unidas², foi possível verificar no período de 2010 a 2018 todas as propostas de resoluções registradas, assim como seus respectivos autores. Utilizando de ferramentas computacionais, em particular a linguagem de programação *Python*, foi possível extrair os co-autores de cada resolução e organizar os dados posteriormente em planilhas de formato *csv*. Com este conteúdo, foi possível utilizar o *software Gephi*, destinado para a análise de redes e a criação de grafos.

Um grafo é um conjunto de vértices ou nós, ligados entre si por arestas (Freeman, p. 217). Neste trabalho, os grafos tiveram os nós representando os países que foram coautores de alguma DR apresentada ao CSNU e as arestas as relações de coautorias entre os países. Para mensurar a intensidade da relação de coautoria, foi conferido um peso às arestas, em que cada coautoria entre os mesmos países aumentava em um ponto seu peso. Dessa forma, as ligações entre eles mostram a frequência em que eles foram coautores.

Para análises de rede, Hafner-Burton *et. al.* (2009) apresentam três princípios fundamentais: *nodes and their behaviors are mutually dependent, not autonomous; ties between nodes can be channels for transmission of both material (for example, weapons, money, or disease) and nonmaterial products (for example, information, beliefs, and norms); and persistent patterns of association among nodes create structures that can define, enable, or restrict the behavior of nodes* (p. 562). Busca-se neste trabalho avaliar se, durante o funcionamento regular da UNASUL, houve alguma associação particular entre os países sul-americanos como um todo, ou ao menos a formação de escolhas preferenciais entre eles.

Deve-se ressaltar que o presente artigo consiste em uma avaliação preliminar das relações de coautoria dos países sul-americanos no CSNU, sem, no entanto, avaliar detalhadamente as dinâmicas particulares de cada resolução proposta ou características particulares dos mandatos de seus membros rotativos. Também não foi feita uma distinção entre resoluções que apresentavam poucos ou muito coautores, sendo tratado igualmente na contagem de coautorias relações mais fortes de resoluções apresentadas por apenas dois co-autores e resoluções propostas que representam um consenso entre os membros da ONU, que constam como coautores parcela significativa dos membros da organização. De toda forma, é

² <https://digitallibrary.un.org/?ln=en>

possível observar padrões que merecem posteriores investigações para serem feitas inferências futuras.

A rede de cooperação entre os países sul-americanos de 2010 a 2019

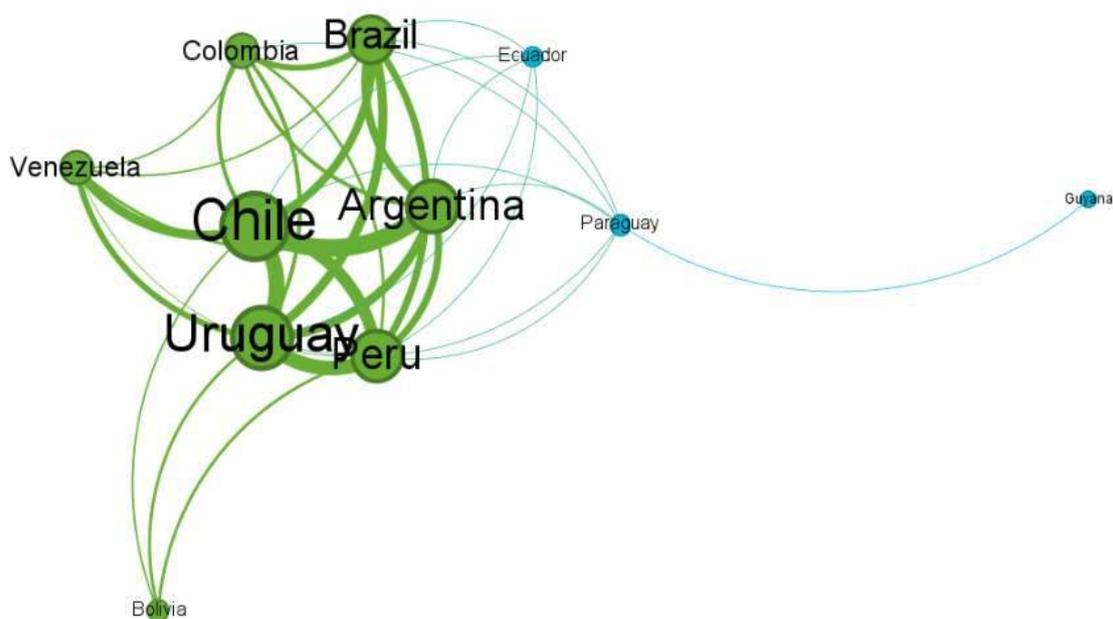


Gráfico 1 - Rede de coautoria de resoluções do CSNU, filtrado para apenas os países sul-americanos. Período de 2010-2019. Elaboração do autor.

No primeiro gráfico, estão indicados em verde os países sul-americanos que exerceram mandato no CSNU no período de 2010-2019 e em azul os países sul-americanos que não exerceram mandato no período. Não estão presentes os países sul-americanos que não foram coautores de nenhuma DR no período. As linhas mostram as relações de coautoria estabelecidas por estes países, constando como proporcionalmente mais espessas as linhas que apresentam maiores ocorrências de coautorias.

A definição de qual medida é a mais apropriada para avaliar uma rede depende fundamentalmente da natureza da relação a ser avaliada (Wasserman e Faust, 1994, p. 170), sendo particularmente relevante verificar se nos vemos diante de relações direcionais ou não direcionais. Um ator pode ser considerado como proeminente se os laços deles o tornam visíveis aos demais atores da rede (Wasserman e Faust, 1994, p. 172), sendo importante a ideia de “centralidade” para o presente artigo. Um ator central é um ator envolvido em muitas ligações (p. 173). Desta forma, será medida neste estudo também a centralidade dos países, a partir da quantidade e intensidade de coautorias com outros países que eles apresentem, que nos grafos é representado com o tamanho proporcional dos vértices.

Logo de início, é notável a diferença na centralidade dos países, sendo observado que não há em particular um esforço para incluir nas DRs os países sul-americanos que não exerceram posição de membro no CSNU, ou de apresentar propostas feitas por estes países

para o CSNU. Paraguai e Equador colaboraram apenas uma única vez com os países que exerceram mandato no CSNU, e a Guiana teve como uma única coautoria com o Paraguai, e mais nenhum país da região.

Nota-se em particular uma participação conjunta maior de Argentina, Chile, Uruguai e Peru no período. Nos casos de Argentina e Chile, ocorreu a coincidência dos mandatos (2013-2014 e 2014-2015, respectivamente), que pode ajudar a compreender a quantidade relativamente alta de colaboração entre os dois, fenômeno que, no entanto, não ocorreu com Uruguai (2016-2017) e Peru (2018-2019). Também é um ponto de interesse a baixa colaboração entre Brasil e Venezuela, merecendo ser avaliada a hipótese de disputa pela liderança regional refletindo em um menor interesse em apresentar propostas conjuntas para assuntos de segurança. Mesmo que entre eles haja pouca colaboração, há níveis similares de coautoria entre eles e dois de seus parceiros de Mercosul. A tabela a seguir indica os pares de países e a quantidade de coautorias entre eles.

Tabela 1 (elaboração do autor)		
Países		nº de coautorias
Argentina	Chile	17
Chile	Uruguai	15
Peru	Uruguai	14
Chile	Peru	12
Brasil	Uruguai	9
Argentina	Uruguai	9
Chile	Venezuela	9
Brasil	Chile	8
Argentina	Brasil	8
Brasil	Peru	7
Argentina	Peru	7
Brasil	Colômbia	6
Uruguai	Venezuela	6
Argentina	Colômbia	4
Chile	Colômbia	4
Colômbia	Uruguai	4
Argentina	Venezuela	3
Bolívia	Peru	3
Colômbia	Peru	3
Bolívia	Uruguai	3
Brasil	Venezuela	2
Bolívia	Chile	2
Colômbia	Venezuela	2
Brasil	Paraguai	1
Brasil	Equador	1
Argentina	Paraguai	1
Argentina	Equador	1
Chile	Paraguai	1
Chile	Equador	1
Equador	Uruguai	1
Equador	Peru	1
Peru	Venezuela	1
Paraguai	Peru	1
Paraguai	Uruguai	1
Colômbia	Paraguai	1
Guiana	Paraguai	1

Uma outra avaliação relevante é a verificação da presença ou ausência de “subcomunidades” entre estes países. Como já mencionado anteriormente, Buzan e Weaver (2003) indicariam a presença de duas comunidades de segurança distintas, a do Cone-Sul e a Andina, o que possivelmente promoveria uma proximidade maior entre os países destes grupos quando comparados com países do outro. A avaliação de existência de uma comunidade em determinada rede se dá com a verificação de conjuntos particularmente mais conectados de arestas e que não apresentariam o mesmo nível de conexão do que com os demais (Blondel *et. al.*, 2008, p. 2). Assim, dois métodos de simples implementação que podem ser aplicados no *Gephi* são os algoritmos de Louvain para cálculo de modularidade (Blondel *et. al.*, 2008) e de Leiden (Traag *et. al.*, 2019).

O algoritmo de Louvain não foi capaz de obter nenhum resultado conclusivo. Aplicando o parâmetro de resolução 1,0, padrão do software, a única distinção feita pelos países foi separar Paraguai e Guiana (países que não integraram o CSNU no período) dos demais. Tentativas de utilizar parâmetros de resolução menores, prática que permite a formação de mais “subcomunidades”, não produziram resultados consistentes, agrupando os países de maneira muito distinta em cada iteração.

Resultados similares também foram obtidos ao aplicar o algoritmo de Leiden, que quando aplicado conforme o padrão não distinguiu comunidades diferentes, e ao ajustar o parâmetro para produzir mais distinções só foi capaz de diferenciar países que compuseram ou não compuseram o CSNU no período. Conclui-se que, observando apenas os países sul-americanos, não parece existir um padrão de interação entre eles que privilegie a formação de subgrupos, exceto alguma diferença entre ter sido ou não membro não permanente no CSNU no período.

Na tabela abaixo (Tabela 2), estão registrados os resultados de classificação dos países com ambos os algoritmos (pertencentes à uma comunidade “0” ou “1”), assim como a medida de grau ponderado dos países na comunidade, como forma de verificar a centralidade dos países. Observa-se uma centralidade maior por parte de Chile e Uruguai, mas não muito distante do grau ponderado obtido por Argentina, Brasil e Peru.

Tabela 2 (elaboração do autor)			
País	Classificação com Algoritmo Louvain	Classificação com Algoritmo Leiden	Grau Ponderado Médio
Chile	1	0	69
Uruguai	1	0	62
Argentina	1	0	50
Peru	1	0	49
Brasil	1	0	42
Colômbia	1	0	24
Venezuela	1	0	23
Bolívia	1	0	8
Equador	1	0	5
Paraguai	0	0	7
Guiana	0	0	1

As redes de cooperação dos países em seus respectivos mandatos: Os casos de Brasil, Argentina, Venezuela e Bolívia.

Para melhor avaliar as dinâmicas do Conselho, também é apropriado verificar em particular as relações dos países no decorrer de seus respectivos mandatos. No Anexo I estão inclusos os grafos referentes aos mandatos de países que serão abordados em particular na presente seção: os casos do Brasil, Argentina, Venezuela e Bolívia. Brasil e Venezuela são avaliadas por serem representantes de modelos rivais para a integração regional no período, a Argentina foi selecionada por conta de a literatura apontar um comportamento de *balacing* para se contrapor a influência brasileira no CSNU e a Bolívia foi selecionada por conta do momento de crise que a UNASUL começa a vivenciar durante seu mandato, culminando na paralisação geral da organização em 2018.

Os grafos apresentados no Anexo I têm os nós com a cor verde escuro representando país correspondente ao mandato no CSNU no período selecionado; em verde claro os membros permanentes do CSNU; em roxo os demais membros rotativos do período e em azul os países da América do Sul que não exerciam naquele período um mandato. Quando houverem outros países sul-americanos também exercendo um mandato no período, eles serão representados com as cores vermelho e rosa. Os vértices também estão com os tamanhos definidos como proporcionais ao grau ponderado dos países nas redes.

A principal dinâmica do CSNU em todos os períodos avaliados é sempre a colaboração dos três países permanentes ocidentais, França, Reino Unido e Estados Unidos, consoante com o funcionamento extraoficial do órgão conforme o sistema de *penholder* de resoluções (SC Report Handbook, 2019 p. 25), em que um destes três países elabora em coautoria a maioria das resoluções. É os Estados Unidos o coautor mais frequente de todos os quatro países sul-americanos avaliados nesta seção (Anexo III), sendo frequente também a participação entre os principais coautores de Reino Unido e França.

Uma avaliação geral para os países avaliados é sua relativamente baixa centralidade (menor intensidade de coautorias) na dinâmica do órgão em seus mandatos, mesmo se comparado com outros países não permanentes. Também não há evidências para uma maior coautoria entre países sul-americanos do que entre eles e os demais membros do CSNU. As principais colaborações entre países sul-americanos ocorrem em geral quando ambos detêm um mandato coincidente no Conselho, o que afastaria a hipótese de uma preferência da região atuar em conjunto, como seria esperado de uma comunidade de segurança.

O único país sul-americano que teve mais cooperações com países sul-americanos que não exerciam mandato no CSNU do que com o país sul-americano que apresentava um mandato concorrente foi o Brasil (Gráfico 2), ainda que por uma diferença sutil. Durante o biênio 2010-2011, o país foi coautor de resoluções com Chile, Argentina, Uruguai e Peru quatro vezes, enquanto colaborou em resoluções com a Colômbia, país que esteve no CSNU no período de 2011-2012, três vezes. O Brasil foi também o país que colaborou com mais países sul-

americanos que não exerciam o mandato no CSNU (cinco países), seguido da Venezuela, que colaborou com quatro países sul-americanos que não integravam o conselho.

A Argentina (Grafo 3) teve uma relação de coautoria mais intensa com o Chile (9 coautorias), com quem apresentou um mandato coincidente no órgão, do que com outros países sul-americanos como Uruguai (2), Brasil (1) e Peru (1). Já a Venezuela (Grafo 4) apresentou em seu mandato resoluções em coautoria principalmente com os co-membros do Conselho Chile (8) e Uruguai (5), mas também em menor escala com Argentina (3), Brasil (2), Colômbia (2) e Peru (1). Não foi recíproca esta inclusão, pois nem Brasil e nem Argentina tiveram resoluções com a Venezuela durante seus mandatos.

É também um destaque a participação boliviana (Grafo 5) no órgão em razão de sua centralidade reduzida. Não há uma expressiva presença do país em DRs durante seu mandato, ocorrendo também uma menor presença de países sul-americanos, ficando restritos aos que integraram com ela o Conselho no período 2017-2018 (Peru (3) e Uruguai (3)), com exceção do Chile (2). Os dois países indicados com projetos rivais de integração e defesa para a região no período, nem Brasil e nem Venezuela foram coautores de DRs no período.

A utilização dos algoritmos previamente apresentados para verificar a existência de comunidades entre os países também não produziram resultados significativos. Os países sul-americanos foram por vezes agrupados em conjunto nos períodos avaliados, mas geralmente em grupos que incluíam outros países com menor centralidade na rede. No anexo II, constam tabelas com os resultados destas avaliações e os graus ponderados dos países no período e no Anexo III, estão tabelas mostrando os coautores mais frequentes de cada país avaliado durante seus mandatos como membros não permanentes do CSNU.

Considerações Finais

Este artigo fez uma primeira exploração empírica quanto a possíveis impactos da governança securitária híbrida da região nas atuações dos países sul-americanos no Conselho de Segurança da ONU. O levantamento feito até aqui parece indicar a existência de dinâmicas próprias do órgão da ONU, que são mais determinantes no comportamento dos países do que as dinâmicas regionais. Em geral nota-se uma presença reduzida dos países sul-americanos na elaboração de DRs, o que mereceria uma maior investigação quanto aos seus motivos.

Não houve uma tendência a incluir os demais países do então CDS em DRs quando um de seus países membros compunham o CSNU, indicando um interesse limitado em promover uma atuação conjunta no âmbito multilateral internacional, como seria esperado de uma Comunidade de Segurança amalgamada. Por outro lado, há países que apresentam de maneira geral um nível de colaboração mais intenso quando os mandatos no órgão da ONU são coincidentes, como foi a relação de Argentina, Chile, Uruguai e Peru.

Se por parte da Argentina e da Bolívia mantém-se a tendência geral de não ocorrer coautorias com os países do continente que não exerçam no momento mandato no CSNU, por parte de Brasil e Venezuela parece existir uma tendência maior de ocorrer a participação de

potências médias que não integram o órgão em seu biênio. Não é possível inferir apenas com os dados compilados se isso é uma prática intencional por parte estes Estados, mas seria possível em uma pesquisa futura avaliar se há por parte destes países uma política de tentar construir coalizões com parceiros sul-americanos relevantes, de forma a facilitarem sua projeção de poder e se posicionarem como representantes da região.

Particularmente chama atenção a inexpressiva colaboração entre Venezuela e Brasil no período, principalmente por se tratarem dos países que tiveram mais países sul-americanos como coautores de DRs. Ao final de 2015, na primeira metade do mandato venezuelano do órgão, houve o afastamento da presidente Dilma Rousseff, membro do Partido dos Trabalhadores que era próximo do governo do Partido Socialista Unido da Venezuela. No entanto, a divergência ideológica entre Michel Temer e Nicolas Maduro não explicaria a baixa frequência de coautorias dos dois governos antes do *impeachment* de Dilma e durante o mandato brasileiro no CSNU em 2010-2011.

Uma hipótese a ser avaliada é a possibilidade desta baixa interação ser reflexo da rivalidade e disputa entre os dois como representantes da região no fórum multilateral. Esta postura, bem como a baixa presença de ambos quando as potências médias exerciam mandato no CSNU, poderiam indicar dinâmicas mais próximas de balança de poder e *balancing* entre os países do órgão.

É importante destacar que os dados empíricos coletados até o momento são preliminares. Para uma compreensão mais aprofundada, recomenda-se o aprofundamento desta agenda de pesquisa para melhor verificar os contextos das resoluções propostas e a agenda dos CSNU nos mandatos dos países sul-americanos. Tais estudos complementares poderiam oferecer considerações mais precisas sobre as relações entre os países sul-americanos eles no contexto multilateral de segurança e sobre as dinâmicas internas que influenciam essas relações.

Referências Bibliográficas

- ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). **Security communities**. Cambridge University Press, 1998.
- ADLER, Emanuel; GREVE, Patricia. When security community meets balance of power: overlapping regional mechanisms of security governance. **Review of international studies**, v. 35, n. S1, p. 59-84, 2009.
- BLONDEL, Vincent D. et al. Fast unfolding of communities in large networks. **Journal of statistical mechanics: theory and experiment**, v. 2008, n. 10, p. P10008, 2008.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge University Press, 2003.
- DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Political community and the North American area**. Princeton University Press, 2015.
- FLEMES, Daniel; WEHNER, Leslie. Drivers of strategic contestation: The case of South America. **International Politics**, v. 52, p. 163-177, 2015.
- FREEMAN, Linton C. et al. Centrality in social networks: Conceptual clarification. **Social network: critical concepts in sociology**. Londres: Routledge, v. 1, p. 238-263, 2002.
- HAFNER-BURTON, Emilie M.; KAHLER, Miles; MONTGOMERY, Alexander H. Network analysis for international relations. **International organization**, v. 63, n. 3, p. 559-592, 2009.
- HELOU, Tareq. **The EU in the United Nations Security Council: Trends from the United Kingdom and France**. 2019.
- HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, v. 74, n. 3, p. 529-546, 1998.
- KACOWICZ, Arie Marcelo. **Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective**. Suny Press, 1998.
- MEDEIROS, Oscar. A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul: agendas e desafios. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 203-220, 2017.
- MEDEIROS FILHO, Oscar. Conselho de Defesa Sul-Americano: origens, demandas e propósitos. **Trabajo presentado en el III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa-Abed**, p. 28-31, 2009.
- MONTELEONE, Carla. Coalition building in the UN Security Council. **International Relations**, v. 29, n. 1, p. 45-68, 2015.
- NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Acesso em: 21 de dezembro de 2023.
- O'NEILL, Barry. Power and satisfaction in the United Nations security council. **Journal of Conflict Resolution**, v. 40, n. 2, p. 219-237, 1996.
- OELSNER, Andrea. Pluralistic Security Communities in Latin America in: **Routledge handbook of Latin American security**, 2015.
- PAPE, Robert A. Soft balancing against the United States. **International security**, v. 30, n. 1, p. 7-45, 2005.

PAUL, Thazha V. Soft balancing in the age of US primacy. **International security**, v. 30, n. 1, p. 46-71, 2005.

PRANTL, Jochen. Informal groups of states and the UN Security Council. **International Organization**, v. 59, n. 3, p. 559-592, 2005.

SECURITY COUNCIL REPORT. **The UN Security Council Handbook: A User's Guide to Practice and Procedure**. New York, NY: Security Council Report, 2019.

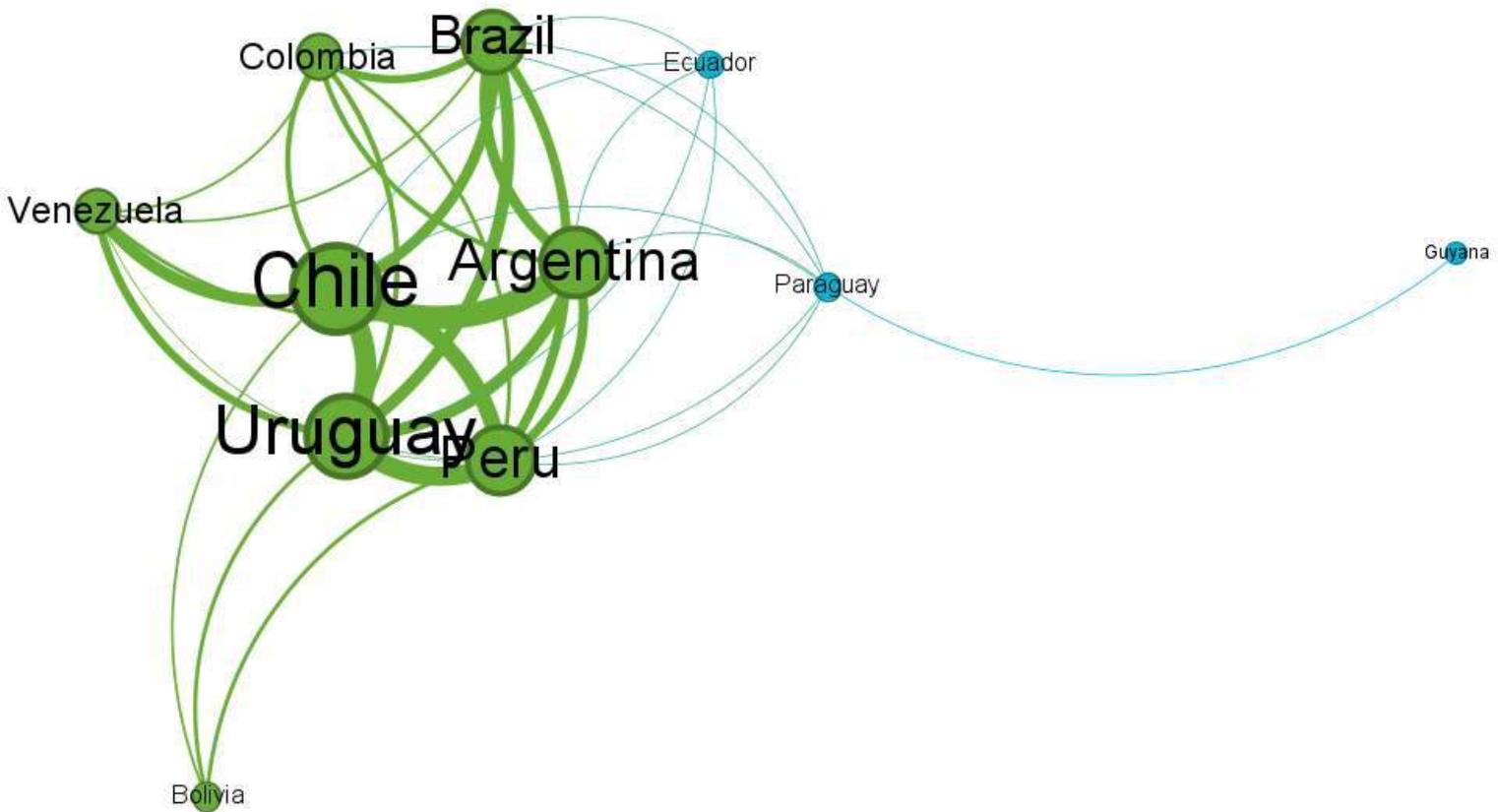
TRAAG, Vincent A.; WALTMAN, Ludo; VAN ECK, Nees Jan. From Louvain to Leiden: guaranteeing well-connected communities. **Scientific reports**, v. 9, n. 1, p. 1-12, 2019.

VILLA, Rafael Duarte; CHAGAS-BASTOS, Fabrício H.; DE MACEDO BRAGA, Camila. Hybrid security governance in South America: an empirical assessment. **Latin American Politics and Society**, v. 61, n. 4, p. 72-94, 2019.

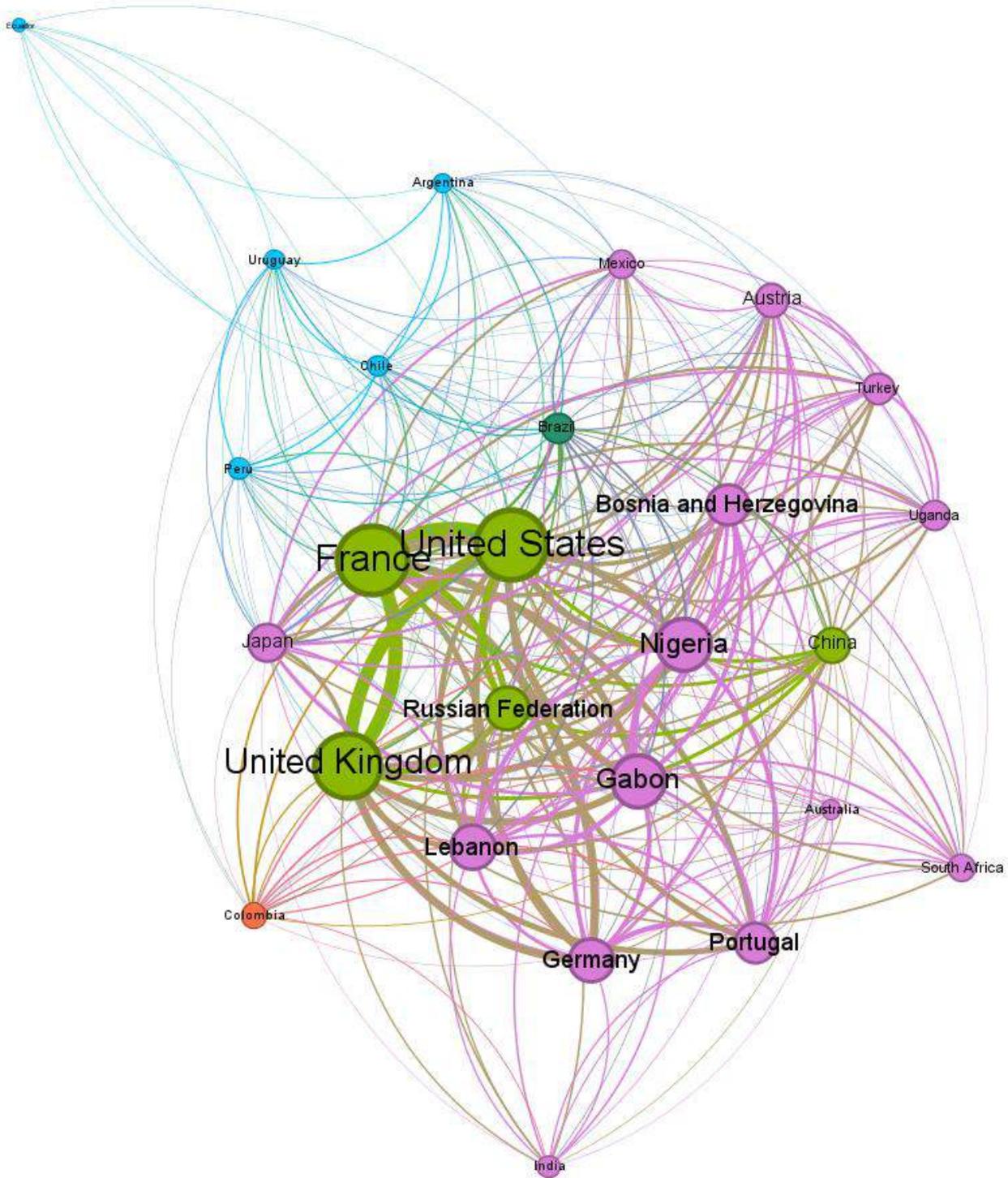
VILLA, Rafael Duarte; CHAGAS-BASTOS, Fabrício H.; BRAGA, Camila de Macedo. Going beyond Security Community and Balance of Power: South America's Hybrid Regional Security Governance. **Global Studies Quarterly**, v. 1, n. 4, p. ksab036, 2021.

ANEXO I – Grafos das relações dos países sul-americanos no CSNU (com reprodução dos grafos apresentados no corpo do texto, para melhor visualização)

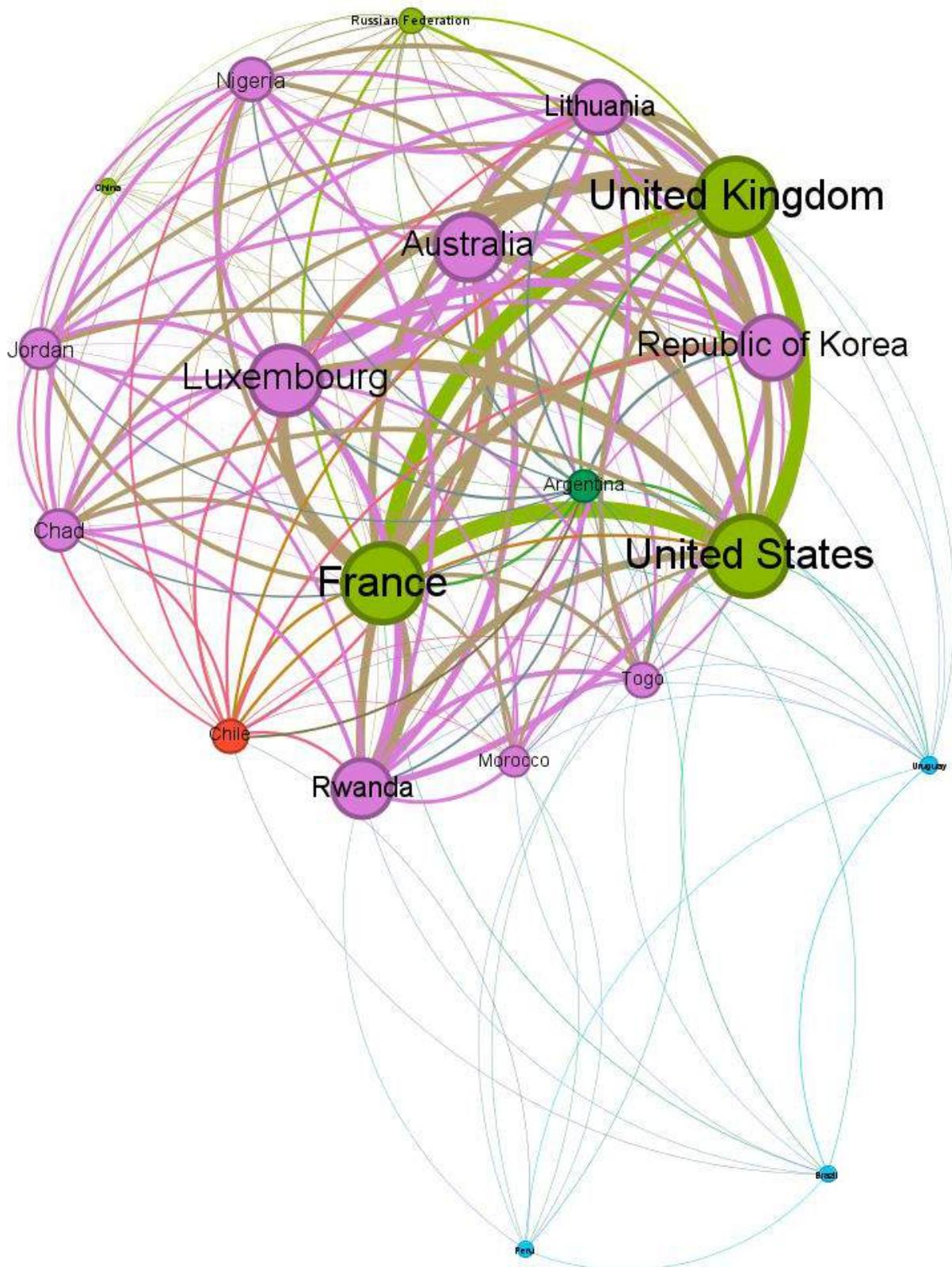
Grafo 1 - Rede de coautoria de resoluções do CSNU, filtrado para apenas os países sul-americanos. Período de 2010-2019. Elaboração do autor.



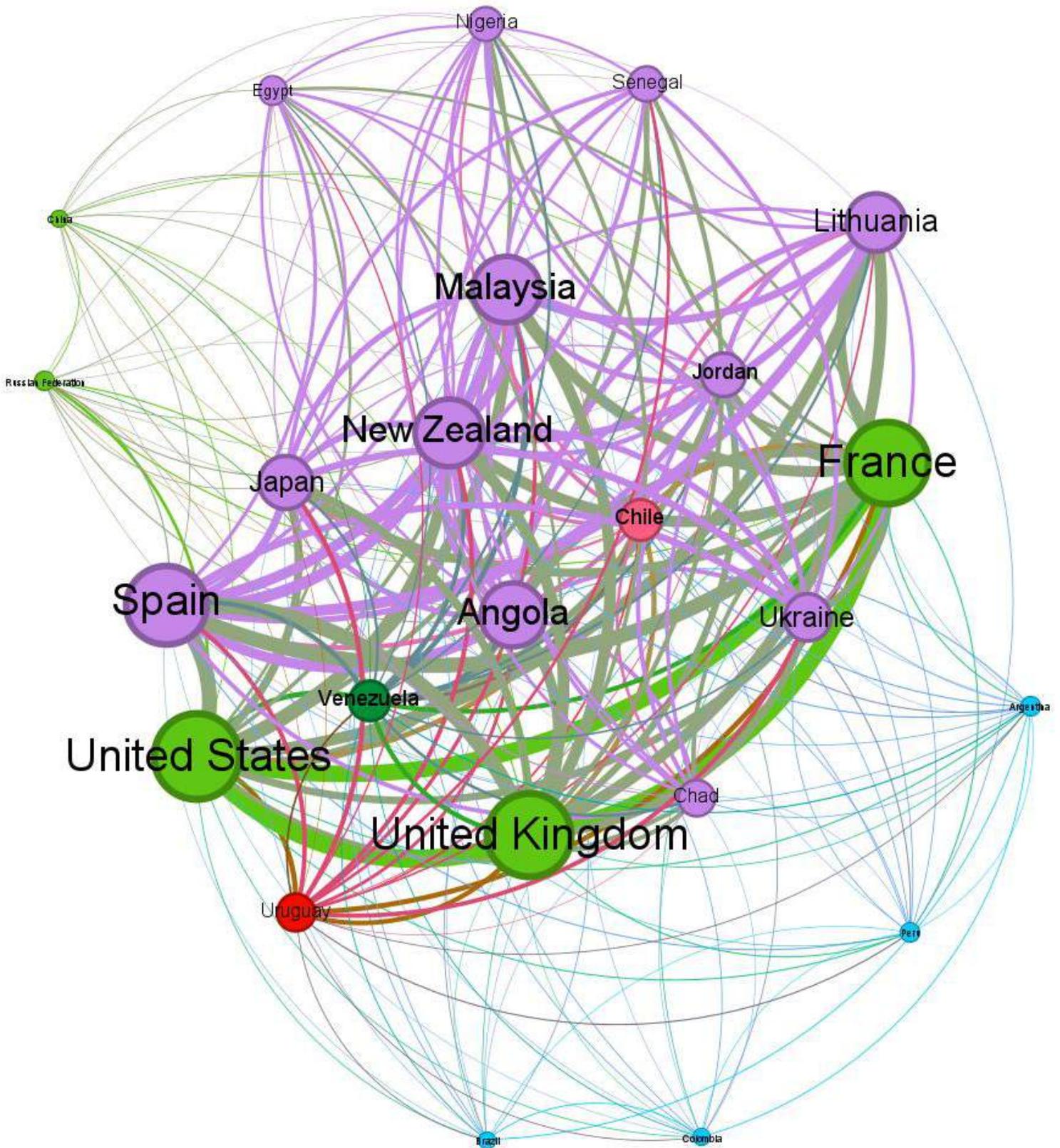
Grafo 2 - Rede de coautoria de resoluções do CSNU no período em que o Brasil exerceu mandato no órgão, o biênio de 2010-2011. Filtrado para excluir coautores que não integravam o CSNU e nem eram sul-americanos, para fins de visualização. Elaboração do autor



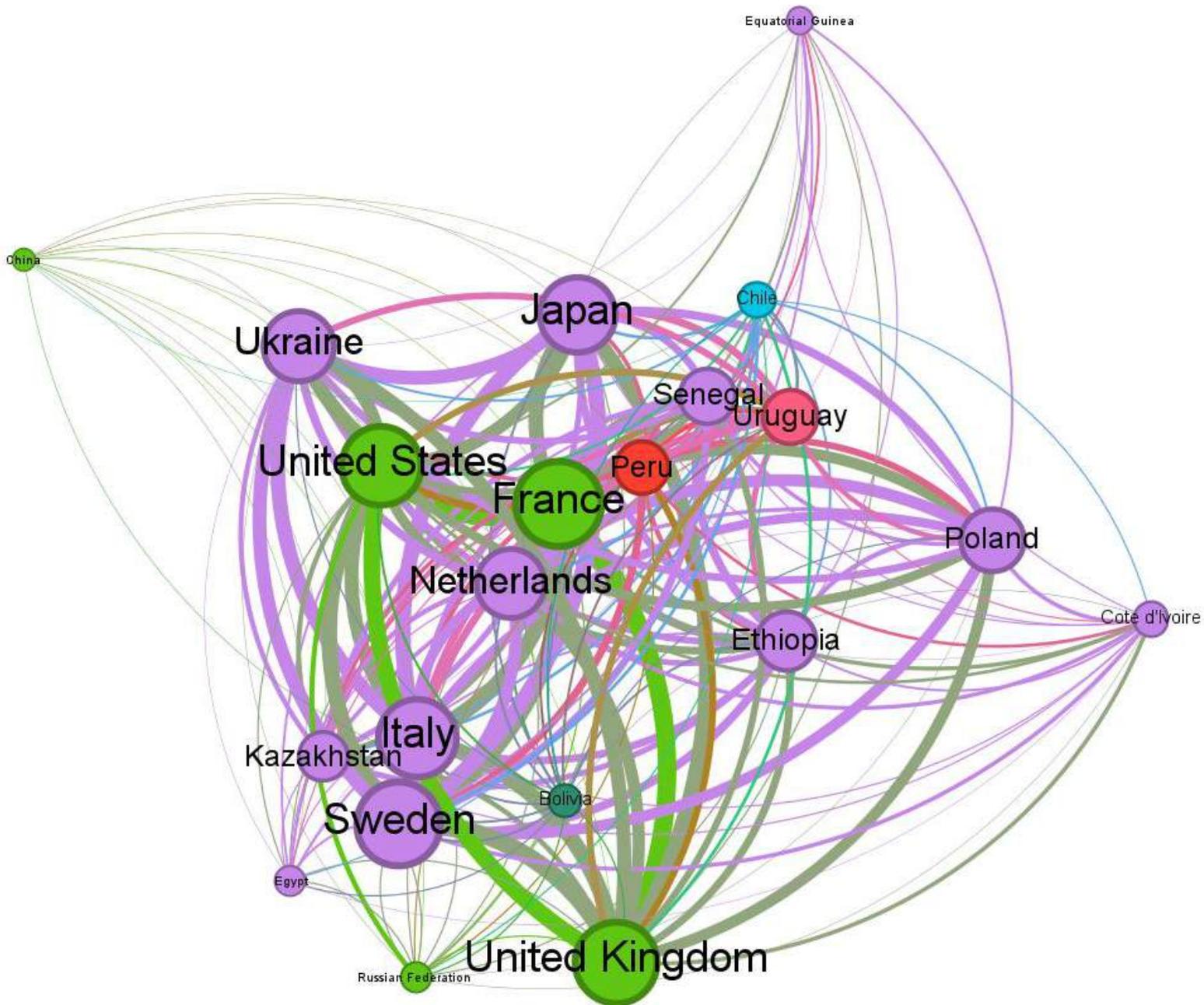
Grafo 3 - Rede de coautoria de resoluções do CSNU no período em que a Argentina exerceu mandato no órgão, o biênio de 2013-2014. Filtrado para excluir coautores que não integravam o CSNU e nem eram sul-americanos, para fins de visualização. Elaboração do autor



Grafo 4 - Rede de coautoria de resoluções do CSNU no período em que a Venezuela exerceu mandato no órgão, o biênio de 2015-2016. Filtrado para excluir coautores que não integravam o CSNU e nem eram sul-americanos, para fins de visualização. Elaboração do autor



Grafo 5 - Rede de coautoria de resoluções do CSNU no período em que a Bolívia exerceu mandato no órgão, o biênio de 2017-2018. Filtrado para excluir coautores que não integravam o CSNU e nem eram sul-americanos, para fins de visualização. Elaboração do autor



ANEXO II – Grupos e grau ponderado médio dos países do CSNU e da América do Sul durante os mandatos de países selecionados

Tabela 3 – Classificação em grupos e grau ponderado médio dos países do CSNU e da América do Sul no Biênio 2010-2011 (Mandato do Brasil)

País	Classificação com Algoritmo Leiden	Classificação com Algoritmo Louvain	Grau ponderado médio
France	0	1	370
Germany	0	1	204
Portugal	0	1	174
Russian Federation	0	1	200
United Kingdom	0	1	345
United States	0	1	377
Austria	0	0	133
Japan	0	0	165
Gabon	0	1	258
Mexico	0	0	98
Nigeria	0	1	262
Turkey	0	0	120
Uganda	0	0	110
Bosnia and Herzegovina	0	1	189
Lebanon	0	1	208
China	0	0	142
Brasil	0	0	116
Argentina	0	0	43
Chile	0	0	56
Equador	0	0	9
Peru	0	0	56
Uruguai	0	0	43
Australia	0	0	46
South Africa	0	1	89
India	0	1	64
Colômbia	0	1	77

Tabela 4 – Classificação em grupos e grau ponderado médio dos países do CSNU e da América do Sul no Biênio 2013-2014 (Mandato da Argentina)

País	Classificação com Algoritmo Louvain	Classificação com Algoritmo Leiden	Grau ponderado médio
United States	1	0	477
France	1	0	472
United Kingdom	1	0	460
Luxembourg	1	0	407
Australia	1	0	384
Republic of Korea	1	0	355
Rwanda	1	0	323
Lithuania	0	0	288
Nigeria	0	0	208
Chad	0	0	202
Jordan	0	0	190
Togo	1	0	151
Chile	0	0	142
Argentina	0	0	131
Morocco	1	0	118
Russian Federation	1	0	77
Uruguai	0	0	20
China	0	0	16
Brasil	0	0	12
Peru	0	0	9

Tabela 5 – Classificação em grupos e grau ponderado médio dos países do CSNU e da América do Sul no Biênio 2015-2016 (Mandato da Venezuela)

País	Classificação com Algoritmo Louvain	Classificação com Algoritmo Leiden	Grau ponderado médio
Russian Federation	0	0	41
United States	0	0	438
France	0	0	418
Lithuania	0	0	274
Malaysia	0	0	330
New Zealand	0	0	334
Spain	0	0	402
United Kingdom	0	0	428
Uruguai	0	0	150
Ukraine	0	0	207
Japan	0	0	240
China	0	0	29
Egypt	0	0	98
Senegal	0	0	136
Angola	1	0	311
Chile	1	0	169
Jordan	1	0	188
Nigeria	1	0	127
Chad	1	0	141
Venezuela	1	0	168
Argentina	1	0	41
Brasil	1	0	27
Colômbia	1	0	27
Peru	1	0	38

Tabela 6 – Classificação em grupos e grau ponderado médio dos países do CSNU e da América do Sul no Biênio 2017-2018 (Mandato da Bolívia)

País	Classificação com Algoritmo Louvain	Classificação com Algoritmo Leiden	Grau ponderado médio Ponderado
France	1	0	204
Sweden	1	0	202
United Kingdom	1	0	195
United States	1	0	188
Italy	1	0	183
Japan	1	0	177
Ukraine	1	0	161
Netherlands	1	0	156
Poland	1	0	139
Ethiopia	0	0	124
Senegal	0	0	115
Uruguai	0	0	113
Peru	0	0	106
Kazakhstan	0	0	96
Chile	0	0	57
Cote d'Ivoire	0	0	54
Bolívia	0	0	48
Russian Federation	0	0	38
Egypt	0	0	38
Equatorial Guinea	0	0	31
China	0	0	17

Anexo III – Relações de coautoria dos países sul-americanos selecionados em seus respectivos mandatos

Tabela 7 – Países coautores de resolução com o Brasil no Biênio de 2010-2011

País	Coautorias com Brasil (2010-2011)
France	9
United States	9
Japan	7
Nigeria	7
Gabon	6
Lebanon	6
Mexico	6
United Kingdom	6
China	5
Russian Federation	5
Austria	5
Bosnia and Herzegovina	5
Chile	4
Peru	4
Portugal	4
Uruguai	4
Argentina	4
Colômbia	3
Germany	3
South Africa	3
Turkey	3
Uganda	3
India	2
Australia	2
Equador	1

Tabela 8 – Países coautores de resolução com a Argentina no Biênio de 2013-2014

País	Coautorias com Argentina (2013-2014)
France	12
Republic of Korea	12
United States	12
Luxembourg	11
United Kingdom	11
Australia	10
Chile	9
Lithuania	9
Rwanda	9
Chad	7
Nigeria	7
Jordan	6
Togo	5
Morocco	4
Russian Federation	2
Uruguai	2
Brasil	1
China	1
Peru	1

Tabela 9 – Países coautores de resolução com a Venezuela no Biênio de 2015-2016

País	Coautorias com a Venezuela (2015-2016)
United States	14
Malaysia	14
Angola	13
France	13
Spain	13
United Kingdom	13
New Zealand	12
Chile	8
Jordan	8
Chad	8
Lithuania	7
Nigeria	7
Japan	7
Uruguai	5
Senegal	5
Ukraine	5
Egypt	4
Argentina	3
Russian Federation	2
Brasil	2
Colômbia	2
China	2
Peru	1

Tabela 10 - Países coautores de resolução com a Bolívia no Biênio de 2017-2018

Pais	Coautoria com a Bolívia (2017-2018)
United States	3
Ethiopia	3
France	3
Italy	3
Japan	3
Kazakhstan	3
Netherlands	3
Peru	3
Senegal	3
Sweden	3
Uruguai	3
Poland	2
Ukraine	2
United Kingdom	2
Russian Federation	2
Egypt	2
Chile	2
Equatorial Guinea	1
China	1
Cote d'Ivoire	1