



# Agenda política

## **A vacilante atuação brasileira na integração regional: o (o)caso do Conselho de Defesa Sul-Americano**

62

## **The hesitant Brazilian performance in regional integration The declain of the South American Defense Council**

Alexandre Fuccille<sup>1</sup>

**Resumo:** No presente século, em razão de importantes mudanças no quadro geopolítico internacional bem como novas dinâmicas experimentadas nos planos nacionais e

---

<sup>1</sup> Professor de Relações Internacionais na UNESP (Universidade Estadual Paulista), doutor em Ciência Política pela UNICAMP e pós-doutorando no Departamento de Ciência Política da USP. Presidiu a Associação Brasileira de Estudos de Defesa/ABED no biênio 2014-2016. E-mail: <[fuccille@gmail.com](mailto:fuccille@gmail.com)>. Este artigo é parte da pesquisa de pós-doc que conta com bolsa do CNPq, a quem agradecemos pelo suporte oferecido (Proc. 164909/2017-6).

regionais no subcontinente, originais tentativas de cooperação e institucionalidades foram pensadas nas mais diversas áreas. Os setores de segurança e defesa nacional não ficaram alheios a estes movimentos. Fundamentalmente, tratava-se de um esforço que pretendia representar uma passagem de um arranjo caduco de segurança coletiva em direção a um modelo mais dinâmico de segurança cooperativa, contudo de contornos ainda incertos e cujo resultado final segue em aberto, onde em especial o Brasil assumia um papel de destaque em estreita colaboração com o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) que idealizou e outras tratativas. Sucintamente, tais propostas foram pensadas, desenhadas e implementadas em um quadro que se convencionou chamar regionalismo pós-liberal. Finda a “onda rosa” e com a guinada para governos liberais em Brasília e Buenos Aires (entre outros da região), cabe empreender um balanço crítico e abordar o estado da arte sob a cooperação em segurança e defesa na América do Sul na atual quadra histórica à luz atuação do maior *player* deste espaço geográfico. Eis o fito do presente artigo.

**Palavras-chave:** Conselho de Defesa Sul-Americano; Integração Regional; Cooperação Regional; Segurança e Defesa; UNASUL.

**Abstract:** In the present century, due to important changes in the international geopolitical framework as well as new dynamics experienced in the national and regional plans in the subcontinent, original attempts of cooperation and institutionalization were devised in the most diverse areas. The security and national defense sectors were not oblivious to these movements. Fundamentally, this was an effort that sought to represent a transition from an obsolete collective security arrangement towards a more dynamic model of cooperative security, yet with uncertainty and whose final outcome remains open, where Brazil in particular assumed a prominent role in close collaboration with the South American Defense Council (CDS) and other negotiations. Briefly, such proposals were designed and implemented in a framework that was conventionally called post-liberal regionalism. Following the "pink tide" and with the move towards liberal governments in Brasilia and Buenos Aires (among others in the region), it is necessary to undertake a critical assessment and to approach the state of the art about cooperation in security and defense in South America in present times in the light of the greatest player in this geographical space. This is the purpose of this article.

**Key WordKeywords:** South American Defense Council; Regional Integration; Regional Cooperation; Security and Defense; UNASUR.

## 1. Introdução

Ao abordarmos o esforço integrador sul-americano na sua forma mais ampla, destaca-se a centralidade que a cooperação em defesa ganhou nos últimos anos. A partir da assunção de uma série de governos progressistas na região, o subcontinente passou a experimentar diferentes possibilidades de estreitamento dos vínculos

historicamente assistidos. Sob o novo regionalismo pós-liberal, o Conselho de Defesa Sul-Americana (CDS) é a iniciativa mais notável na área de defesa, contudo marcado por diferentes concepções e veleidades no tocante à forma como deve se pautar a atuação do mesmo. O Brasil, patrocinador desta nova estrutura institucional, igualmente apresenta-se de forma ambivalente ao longo desse processo, notadamente caracterizado por um descompasso entre discurso e prática. É fato que o CDS tem funcionado como um ator “dessecuritizador”,<sup>2</sup> mas o número crescente de “crises nacionais” bem como o fortalecimento de alternativas políticas liberais não têm aparecido como presságio de tempos melhores e/ou de fortalecimento da concertação em defesa na região. Ainda: conforme o recorte temporal e país tomado para análise, é possível perceber-se aberturas ou fechamentos, via de regra ordenados por decisões presidenciais controversas e/ou elevado grau de autonomia dos militares no processo decisório atinente a esta temática. Posto isso, passada uma década da existência do CDS, torna-se fundamental empreender um balanço crítico acerca de sua atuação, que envolve avanços e frustrações.

64

## 2. Os primórdios da criação do CDS

No novo século, o cenário político, econômico e social da América do Sul passou por importantes transformações, notadamente ao longo do período em que Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff foram presidentes do Brasil e o casal Kirchner esteve à frente da Casa Rosada. A motivação do intercâmbio econômico enquanto elemento central da cooperação regional, prevaemente nos 1990, deixou de ser a única força motriz do diálogo entre os países sul-americanos, embora continue presente, como evidenciado pela criação da Aliança do Pacífico. A dimensão política e a ênfase no fortalecimento da autonomia nacional e regional passaram a ser questões centrais de

---

<sup>2</sup> Para compreender o conceito de “dessecuritização”, é preciso esclarecer o significado de securitização, termo que parte da premissa de que a noção de segurança não é objetiva, mas socialmente construída: trata-se de “uma prática auto-referencial (...) não necessariamente porque uma ameaça existencial realmente existe, mas porque o assunto é apresentado como tal” (Buzan, Waever e Wilde, 1998, p. 24). Securitização, nesse sentido, é “o uso da retórica da ameaça existencial com o objetivo de levar um assunto para fora das condições da ‘política normal’”, de modo a justificar a adoção de procedimentos de emergência. Cabe destacar que não é necessário que uma medida emergencial seja tomada para que se identifique um processo de securitização; é preciso, entretanto, que a ideia dessa ameaça seja aceita, de modo a legitimar eventuais ações com esse caráter. A “dessecuritização”, em contrapartida, corresponde aos esforços retóricos com vistas a remover determinado objeto da lógica emergencial, de modo a tratá-lo por meio da política normal.

alguns desses processos, fruto também da percepção de que o estreitamento do diálogo regional exige determinadas ações que o regionalismo aberto, alicerçado no paradigma neoliberal, não seria capaz de suprir adequadamente (Sanahuja, 2009; Riggirozzi e Tussie, 2013). Neste contexto, surgiram dinâmicas que, apesar de suas diferenças, apontam para estas transformações como se pode observar por meio da emergência da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e de órgãos acrescidos ao Mercosul como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e o Parlamento do bloco (PARLASUL).

A busca da expansão geográfica da cooperação do Cone Sul para a América do Sul tem sido uma característica central da política brasileira desde o início dos anos 1990.<sup>3</sup> O privilégio dado a expansão geográfica relaciona-se, entre outros fatores, com o peso do tema da autonomia na ação externa do Brasil e com a constante preocupação em manter o formato intergovernamental do concerto regional. Essa orientação se apresenta na política brasileira desde a formação do Mercosul (Mariano e Ramanzini Jr., 2012). Do ponto de vista da estratégia brasileira de cooperação sul-americana, a consolidação da UNASUL desempenha papel importante na articulação com países que consideram a posição de membro associado, por meio de uma área de livre comércio, adequado para suas relações com o Mercosul.<sup>4</sup> São os casos de Chile, Colômbia e Peru, que têm tarifas externas muito baixas ou acordos de livre comércio com os Estados Unidos. É importante observar que do ponto de vista institucional, a UNASUL, apesar das diferenças em relação ao Mercosul, mantém o mesmo padrão institucional, qual seja, o intergovernamentalismo. Deste modo, se as elites políticas brasileiras e dos demais países da região persistentemente constroem modalidades pouco institucionalizadas de governança regional, é relevante verificar as razões e se essas

65

---

<sup>3</sup> Em 1993, por exemplo, o Brasil propôs, em um contexto de pressão dos EUA para a instauração da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) – que englobaria os doze países da região. Tal proposta não foi levada adiante.

<sup>4</sup> O membro associado do Mercosul estabelece com os membros plenos uma área de livre comércio que deve ser implementada de acordo com o calendário firmado entre os Estados envolvidos. São membros associados: Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013). A Bolívia, membro associado desde 1996, assinou em 2015 sua adesão como membro pleno do Mercosul e o protocolo encontra-se atualmente em fase de ratificação pelos congressos dos Estados Partes. A Venezuela, por seu turno, encontra-se suspensa do bloco desde agosto de 2017.

configurações contribuem para a consecução dos objetivos que motivam o seu surgimento.

Segundo os termos de seu tratado constitutivo, a UNASUL é uma iniciativa que associa os 12 países da América do Sul<sup>5</sup> a partir do fortalecimento da soberania e da autonomia nacional destes países membros.<sup>6</sup> Entre seus objetivos está o fortalecimento de mecanismos de concertação regional para aumentar a conexão do espaço econômico e político sul-americano

A UNASUL se articula com outras experiências regionais como o Mercosul e de maneira mais estrita e rigorosa não pode ser considerada um processo de integração regional, sendo melhor caracterizada como um fenômeno de cooperação regional dotado de alguns mecanismos que conectam diversos setores dos seus Estados membros. Este bloco multipropósito escapa do enquadramento tradicional de integração econômica regional que aponta, basicamente, quatro etapas deste processo: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica. Este enquadramento se conecta com outros mecanismos sul-americanos como, por exemplo, o Mercosul, a Comunidade Andina e fenômenos novos como Aliança do Pacífico. A UNASUL está inserida em uma outra lógica centrada na concertação política e sendo dotada de alguns mecanismos que articulam esforços dos governos em busca do encaminhamento de soluções para os problemas em comum como, por exemplo, na área de defesa.

Esse desenvolvimento se deu em um cenário onde era patente a crise de um modelo de segurança hemisférico (ou pan-americano), que apresentava problemas já há tempos. A crescente erosão da legitimidade do modelo de segurança coletiva do período anterior, confirmado por exemplos como a pouca efetividade do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Junta Interamericana de Defesa (JID)

---

<sup>5</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>6</sup> O artigo 2º do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas afirma: “a UNASUL tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no contexto do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (Tratado Constitutivo da UNASUL, 2008).

e até a própria Organização dos Estados Americanos (OEA), combinada a um crescente desengajamento dos EUA na região, bem como novas prioridades por parte do Departamento de Estado estadunidense pós-11 de setembro de 2001, acabaram por consolidar um imaginário na América do Sul de espaço geográfico possível e passível de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia.

Particularmente, a instituição do Conselho de Defesa Sul-Americano, pensado e entendido como *conditio sine qua non* à construção de uma vigorosa comunidade de segurança (Adler e Barnett, 1998; Flandes, Nolte e Wehner, 2011) ou, até mesmo, para a transformação do Complexo Regional de Segurança – na linha proposta por Buzan e Wæver (2003) – em direção a um modelo centrado, passaram a nortear muitas das reflexões e estudos envolvendo esta temática.<sup>7</sup> Antes de qualquer coisa, vale destacar que, entre a apresentação da proposta iniciada em conversas bilaterais de bastidores ao longo de 2006-2007<sup>8</sup> e a exposição pública e aprovação do CDS na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL em dezembro de 2008, diversas foram as articulações para superar as diferenças de forma e conteúdo entre seus 12 membros, bem como sepultar a ideia de que tal instrumento visava consolidar a hegemonia brasileira na região. Ainda: desde seus primórdios, o CDS foi pensado e idealizado como *locus* de concertação e interlocução entre seus integrantes, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos da segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso e com previsão de ao menos um encontro anual ordinário entre seus ministros da Defesa.

Contudo, ao analisarmos a cronologia dos temas que compunham a agenda prioritária (e também a não-prioritária) a ser enfrentada neste esforço integrador sul-americano, nenhuma menção à temática segurança e defesa – exceto de forma marginal – aparecia com destaque. O que terá mudado para que tal assunto ganhasse tamanho protagonismo?

---

<sup>7</sup> Uma discussão mais aprofundada em torno dos CRSs e a América do Sul pode ser encontrada em Fuccille e Rezende, 2013.

<sup>8</sup> Para uma cronologia da criação do CDS e as disputas envolvendo sua instituição, ver Teixeira, 2011 e Comini, 2015. Para um balanço mais amplo, cf. Pagliari, 2009.

Para alguns atores deste processo, a acelerar a conformação deste arranjo – pelo menos do ponto de vista brasileiro – estavam (1) a possibilidade de transbordamento das chamadas *novas ameaças* a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes; (2) os conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Perú e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; (3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; (4) frear os ímpetus bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA); (5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescente de medidas de confiança mútua (CBMs); (6) solidificar o Atlântico Sul como um área de paz, livre de armas nucleares e vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extra-regionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands); (7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; (8) rearticular a Base Industrial de Defesa (BID) com a América do Sul enquanto espaço primeiro à colocação de seus produtos; e, último mas não menos importante, (9) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano.<sup>9</sup>

Ainda que a dinâmica da constituição do CDS contemple a existência e o impacto de ameaças não-tradicionais no ambiente sul-americano, é importante ressaltar a decisão dos países membros de limitar os assuntos tratados pelo Conselho aos clássicos temas de defesa. Neste aspecto percebe-se a estratégia brasileira de se contrapor à tentativa colombiana de regionalizar o seu principal problema de segurança, tendo em vista a retórica uribista de que todos os problemas de segurança e defesa colombianos tinham alguma conexão com o tráfico de drogas e estas seriam produzidas e comercializadas pelos grupos armados que se opunham ao seu governo. Neste particular, o peso brasileiro não foi desprezível.<sup>10</sup> Ao propor a criação de um

---

<sup>9</sup> Notas pessoais a partir de conversas *off the record* com membros do Itamaraty e Ministério da Defesa brasileiro ao longo de 2014 a 2017.

<sup>10</sup> A lembrança de que várias nações sul-americanas são menores geograficamente do que muitos Entes Federados brasileiros (*e.g.*, se o Estado do Amazonas fosse um país seria o 3º maior da América do Sul – depois de Brasil e Argentina), menos populosos (*e.g.*, o Estado de Minas Gerais tem uma população maior que Bolívia, Paraguai e Uruguai somados), de menor peso econômico (*e.g.*, se o Estado de São Paulo fosse

conselho específico para tratar da questão das drogas na América do Sul, a UNASUL deu um sinal claro de que não estava suscetível à agenda norte-americana de securitização de temas não tradicionais, tal qual havia ocorrido na OEA no começo dos anos 2000 (Saint-Pierre, 2011).

Efetivamente, mais do que nunca, para que o desenvolvimento do Brasil se acelerasse e se consolidasse seu desejo de *player* global, a estabilidade jogava um papel fundamental não apenas para o florescimento pleno de suas potencialidades, mas igualmente para mostrar ao mundo seu desempenho como fiador de uma importante estabilidade regional (Villa e Viana, 2010). O comando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) iniciado em 2004 e terminado em 2017 não teve outra razão, para além das justificativas protocolares de ajuda humanitária etc.

Aqui é importante ficar claro que, para além dos arroubos triunfalistas que por vezes assaltaram a Política Externa Brasileira no período petista, só se foi possível erigir uma estrutura como o CDS pela opção de não-confrontação aberta com Washington. Ciosa de suas muitas limitações no campo das *capabilities*, Brasília optou por uma espécie de *low profile* na construção de sua liderança (que não é percebida e nem recebida como natural na região ao contrário do que muitos defendem) com respeito à temática aqui abordada. Indiretamente, sem querermos sugerir qualquer relação mecânica centro-periferia/Washington-Bogotá – na linha que imperou durante boa parte do século XX inspirada na Doutrina *Respice Polum* (“Mirar hacia el norte”) –, os Estados Unidos souberam se valer dos estreitos vínculos político-ideológicos com o país andino e a colaboração na área castrense via Plano Colômbia para assegurar o que não pretendiam para a região. Amparando-se no receio de uma Colômbia insulada, cercada de governos esquerdistas, o presidente George W. Bush soube utilizar-se da ascendência e outros laços com o presidente Álvaro Uribe para a criação de uma estrutura *suavizada* (não-operativa), como o é o CDS.<sup>11</sup> Na prática, a não participação da Colômbia – como chegou a ser aventada – esvaziaria de substância e sentido o

---

um país seria a 2ª maior economia do subcontinente, só perdendo para o próprio Brasil), entre outros pontos, não podem deixar de causar mal-estar entre seus vizinhos.

<sup>11</sup> No outro extremo, tínhamos uma Venezuela histriônica que defendia a criação de um instrumento militar operacional comum – leia-se, uma aliança militar – chamado Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS, nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte/OTAN). Na grande mídia, esta proposta ganhou a alcunha de “OTAN do Sul” ou ainda “OTAN dos pobres”.

Conselho de Defesa Sul-Americano. Esse cenário seria problemático para a tentativa brasileira de liderar uma coadunação das percepções de securitização dos Estados da região dos dois subcomplexos regionais da América do Sul (Norte-Andino e do Cone Sul).

Com a demanda colombiana contemplada, chegamos a um texto final onde, com respeito à natureza do CDS, propugnava-se sua criação como uma “instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa”<sup>12</sup> nos marcos da institucionalidade e princípios da UNASUL. Conforme seu documento constitutivo, seus objetivos gerais são: (a) consolidar o subcontinente como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral dos povos sul-americanos, além de contribuir para a paz mundial; (b) construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, tomando em conta as características sub-regionais e nacionais e contribuindo para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe; (c) geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Para além destes objetivos gerais, foram definidos onze objetivos específicos.<sup>13</sup>

70

---

<sup>12</sup>Ver [http://www.unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=82:consejo-suramericano-de-defensa&id=329:estatutos-de-creacion-consejo-de-defensa-suramericano](http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=82:consejo-suramericano-de-defensa&id=329:estatutos-de-creacion-consejo-de-defensa-suramericano) (acesso em 31 jan. 2019).

<sup>13</sup> Segundo o Artigo 5 do Estatuto do CDS, são eles: (a) Avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa; (b) Promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial; (c) Contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14 do Tratado Constitutivo da Unasul; (d) Avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e do Caribe; (e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas; (f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa; (g) Fomentar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica dos centros de estudo de defesa; (h) Compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias como desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas de desastres naturais; (i) Compartilhar experiências em operações de manutenção de paz das Nações Unidas; (j) Intercambiar experiências sobre os processos de modernização dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas; (k) Promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa. Para maiores esclarecimentos sobre os princípios, estrutura e funcionamento que norteiam o CDS, cf. [http://www.unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=82:consejo-suramericano-de-defensa&id=329:estatutos-de-creacion-consejo-de-defensa-suramericano](http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=82:consejo-suramericano-de-defensa&id=329:estatutos-de-creacion-consejo-de-defensa-suramericano) (acesso em 25 fev. 2019).

### 3. O CDS sob governos petistas (2008-2016)

De forma sumarizada, em anos recentes tivemos a instituição de importantes mecanismos como a Zona de Paz Sul-Americana/Comunicado de Brasília (2000), a inauguração das Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul (a primeira ocorrendo no Rio de Janeiro em 2003), além do crescente adensamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, que vinham em um crescente desde a década de 1980, culminando no Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em 2007.<sup>14</sup> Enfim, uma não desprezível tradição de se procurar distensionar o ambiente de segurança e defesa regional,<sup>15</sup> além de servir para o propósito de aproximar os subcomplexos regionais de segurança Norte-Andino e do Cone Sul, destacando o papel central do Brasil nesse processo.

Para além do grande interesse brasileiro, autor da iniciativa de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, idiosincrasias locais, regionais e extra-regionais parecem ter fornecido alento para a concretização deste arranjo. Em um breve périplo pelo subcontinente percebemos que o CDS poderia vir a cumprir diferentes desígnios, com todos tendo eventualmente algo a ganhar: da perspectiva argentina interessava aglutinar novos atores ao pleito de que “as Ilhas Malvinas são argentinas” e todos os desdobramentos que esta questão encerra; passando por um Paraguai acochado por problemas internos que culminou no surgimento do grupo guerrilheiro Exército do Povo Paraguaio (EPP); uma Venezuela que, ainda que aquém do modelo desejado pelo comandante Chávez, o enxergava como um importante instrumento para evitar o encapsulamento ou até mesmo uma ação direta por parte dos EUA; aos outros bolivarianos da região, Bolívia e Equador, que interessavam buscar garantias ante ações desestabilizadores do tipo que se passou com e após o episódio de Angostura; para a Colômbia, ainda que reticente a princípio e temendo o isolamento, a possibilidade de um maior comprometimento e compreensão dos países vizinhos com o flagelo do

71

---

<sup>14</sup> A esses poderíamos somar as iniciativas brasileiras (todas deste século) dos Acordos Bilaterais-Quadro com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, além dos Acordos-Quadro de segurança regional assinados pelo Mercosul com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

<sup>15</sup> Alguns veem nestas iniciativas, que auxiliaram na ausência de guerras no último século, o surgimento de uma comunidade pluralística de segurança na região. Neste particular, ver Hurrell, 1998; e Kacowicz, 2005. Em oposição a esta leitura otimista, Mares propugna a existência de uma “paz violenta”, caracterizada, entre 1884 e 1993, por 127 disputas interestatais militarizadas (DIMs) na esfera sul-americana, algumas delas já em diádes democracia/democracia. Mares, 2001, pp. 39-43.

conflito interno vivido por este; o Peru e Chile, com preparos e capacidades militares bastante distintos, buscavam reforçar a solução dos litígios por vias diplomáticas e eventualmente por meio de tribunais internacionais; ao norte Guiana e Suriname enxergando uma possibilidade para o aprofundamento de sua “sulamericanização” (em contraste com a histórica vocação caribenha); e, finalmente, com o CDS o Uruguai conseguia superar suas ressalvas a uma preocupante colaboração militar mercosulina entre Brasil e Argentina que causava grande desconforto em Montevideú. Enfim, por diferentes leituras e compreensões, parecia que o CDS não seria o tipo de estrutura que tolheria ou dificultaria o exercício das soberanias nacionais na América do Sul e os países concordavam quanto à oportunidade e a conveniência.

Concretamente, pareciam estar abertas as portas à passagem de um modelo caduco de segurança coletiva a uma nova forma mais dinâmica de segurança cooperativa. Mas, será o Conselho de Defesa Sul-Americano um mecanismo multilateral estável útil e eficaz em situações conflitivas?

72 Nos seus anos iniciais, o CDS tem aparecido como um importante espaço de concertação onde, a despeito das idiosincrasias regionais/ideológicas entre a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), ou ainda a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), importantes avanços têm sido registrados, como a definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) na cidade de Buenos Aires, a instituição da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) para altos estudos em Quito, a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um importante intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, entre outros pontos igualmente meritórios. Nesse processo, a Argentina não foi um sócio menor (Frenkel e Comini, 2017). Não obstante, desafios permanecem.

Passada essa fase embrionária de estruturação e pactuação de conteúdos mínimos, a grande questão era seguir avançado com base em uma metodologia que impõe, obrigatoriamente, a necessidade de concordância unânime entre seus membros – ou, ao menos, não objeção explícita por qualquer um dos integrantes. A regionalização da arquitetura de segurança e defesa no subcontinente prossegue, mas

com novas interrogantes: o que temos assistido, corrida armamentista ou reaparelhamento? e os históricos contenciosos fronteiriços, foram superados? os espaços e identidades nacionais crescentemente são respeitados reciprocamente? como se evitar desequilíbrios onde a economia/PIB – bem como os gastos na área de defesa – de apenas um dos participantes representa mais da metade de todos os outros somados? podemos – definitivamente – falar em superação da dicotomia Pacífico (arco de instabilidade/Subcomplexo Norte-Andino) *versus* Atlântico (arco de estabilidade/Subcomplexo do Cone Sul)? o risco de balcanização de países da região é coisa do passado? a tutela estratégica norte-americana foi contida?

Apenas a resposta a uma das questões acima colocadas (por exemplo, *corrida armamentista ou reaparelhamento?*) abriria uma fecunda discussão que ultrapassaria os limites deste artigo. Senão vejamos: de modo bastante breve e de certa forma como desafios à implementação do mandato do CDS a partir de 2009, tivemos “uma proposta peruana, recomendando desarmamento, desmilitarização, um pacto de não agressão e a criação de uma Força de Interposição de Paz; uma proposta chilena, recomendando uma Força combinada de Defesa Sul-Americana; e uma proposta equatoriana, propugnando um código de conduta e mecanismos de redução de gastos militares” (Abdul-Hak, 2013, pp. 179 e sgs). Enfim, uma considerável heterogeneidade de pontos de vista para a região tida como a mais desmilitarizada do mundo, que evidencia as dificuldades para a consolidação do CDS, seu aprofundamento (dada a atual baixa institucionalização), lança dúvidas acerca de sua eficácia e efetividade e explicita a polissemia que marca os conceitos de segurança e defesa na região, além das disparidades e assimetrias nos campos social, econômico e militar que caracterizam os países membros.

Contudo, a partir da análise das ações do Conselho de Defesa Sul-Americano até o momento, observa-se um posicionamento diferente do apresentado durante as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs, em vigor desde 1995). Os países do subcontinente parecem compartilhar determinados interesses e valores acerca da segurança e defesa regional em que o papel das Forças Armadas deveria ficar restrito às ações de sua competência, não atuando no âmbito de segurança pública. Esse posicionamento ficou claro na I Reunião de Ministros de Defesa do Cone Sul em

setembro de 2014 (Buenos Aires, Argentina), onde se adotou uma política de defesa contrária à utilização das Forças Armadas nas questões de segurança interna. Essas seriam acionadas diante de agressões externas à região, as quais possuísem um caráter militar-estatal.

Essa posição sul-americana é refletida no Conselho de Defesa da UNASUL. Não se encontram nos documentos do órgão referência ao conceito de “segurança multidimensional” (Vitelli, 2016); ao contrário, o que se percebe é um esforço em separar as políticas de defesa dos assuntos de segurança pública. Apropriadamente, ao nosso ver, temas complexos e que não devem ser afeitos à defesa nacional como emprego dos militares na segurança pública, combate ao narcotráfico e outras tarefas de polícia tem ficado de fora das atribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano,<sup>16</sup> em que pese este não explicitar *defesa contra quem* ou *o quê*.

Uma questão de fundo de especial relevância que parece ter orientado a atuação brasileira pró-criação do CDS parece ser informada pela possibilidade da retomada de escala para a sua indústria de defesa que, na década de 1980, chegou a figurar entre as maiores exportadoras de material bélico do planeta e a partir do início dos anos 1990 perdeu parte importante do seu peso.<sup>17</sup> Reforçando essa percepção, Vaz (2013, p. 245) aponta “a existência de um esforço consciente de articulação” entre a Estratégia Nacional de Defesa brasileira (END), divulgada em dezembro de 2008, e o surgimento do CDS. Na verdade, há uma grande convergência deste documento interno com os Planos de Ação iniciais deste Conselho da UNASUL. A então Estratégia Nacional vigente respaldava e estimulava a atuação brasileira na área de defesa tanto na esfera nacional, quanto na regional. Mais: a END colocava como uma questão estratégica estimular um maior vínculo entre defesa e desenvolvimento nacional. Neste sentido,

---

<sup>16</sup> A criação de instâncias como o *Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas* e o *Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Transnacional Organizada* no interior da UNASUL, separados do *Conselho de Defesa Sul-Americano*, ilustravam como uma maior maturidade – para além da habitual cruzada proibicionista norte-americana de militarização no combate ao narcotráfico e os chamados delitos transnacionais – em diferentes temas vinham ganhando corpo no subcontinente.

<sup>17</sup> Mais precisamente, ao longo dos anos 1980 a indústria de defesa brasileira chegou a figurar entre as 10 maiores exportadoras mundiais e a primeira entre os países em desenvolvimento (Andrade *et alli* 2016; Mawakdiye 2006; Pim 2007). Apenas para ilustrar, em 1988 a brasileira ENGESA (Engenheiros Especializados S/A) produzia aproximadamente metade das viaturas blindadas sobre rodas do Ocidente (Dellagnezze, 2008).

além de buscar promover uma força militar capaz de dissuadir agressões bélicas estrangeiras, um dos principais objetivos da END era revigorar a indústria de materiais de defesa. Este objetivo ganhou um estímulo regional quando a END (2008, p. 17) indicou que “o Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região”.<sup>18</sup>

Posto isso, a END iniciou uma operacionalização das políticas nacionais e regionais do Brasil na área de defesa ao incorporar a cooperação regional como uma parte relevante da estratégia nacional brasileira de desenvolvimento. Contudo, tal incorporação objetivava sustentar e expandir os interesses dos agentes econômicos nacionais rumo ao restante da América do Sul, sem levar em conta os impactos que este movimento podia ter na construção de um espaço regional com instituições mais estáveis e menos dependentes das oscilações domésticas do Brasil. Esta abordagem em relação a concertação regional pode ser constatada, principalmente, a partir do segundo mandato de Lula da Silva com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 e a instauração da UNASUL em 2008.

Grande parte das ações do Brasil na área de defesa tiveram sua concepção exposta no segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010), mas foi no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) que tais ações foram sobretudo iniciadas, inclusive com a inédita publicação do Livro Branco de Defesa Nacional, importante medida de transparência e fomento da confiança mútua no plano internacional.<sup>19</sup> Assim, Rousseff não só deu continuidade às ações do governo anterior, mas, principalmente, tentou conferir uma maior prioridade aos investimentos em defesa ao incorporar o setor aos programas governamentais voltados às grandes obras e ao incentivo industrial buscando fortalecer, com isso, o vínculo entre defesa e desenvolvimento nacional.

---

<sup>18</sup> Sua íntegra pode ser conferida em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm) (acesso em 21 fev. 2019).

<sup>19</sup> Aqui lê-se: “a integração sul-americana permanece como objetivo estratégico da política externa brasileira, pois o País reconhece no adensamento das relações (...) entre os países sul-americanos um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região”. Livro Branco de Defesa Nacional (2012, p. 34).

A indução do processo de cooperação via política nacional brasileira, introduzida pelo governo Lula da Silva, tem como marco importante o suporte dado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às grandes corporações brasileiras, com destaque para as empreiteiras, com o objetivo de que estas empresas implementassem, tanto no âmbito nacional como também regional, os projetos de infraestrutura e defesa contidos no PAC e na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA/COSIPLAN). Na operacionalização em direção à revitalização da Base Industrial de Defesa (BID), a END projetou uma atuação similar para o Brasil na área de defesa ao identificar como uma das principais dificuldades da estrutura de defesa do país as “deficiências nos programas de financiamento para as empresas nacionais fornecedoras de produtos de defesa, prejudicando-as nos mercados interno e externo” (Estratégia Nacional de Defesa 2008, p. 43).

76

Grande parte das medidas de apoio à BID foi incluída no Plano Brasil Maior<sup>20</sup> e no PAC 2 (ambos lançados em 2011), bem como no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED),<sup>21</sup> a despeito de movimentos anteriores como a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) de 2005, ainda sob o governo de Lula da Silva. Posteriormente, em 2013, seria regulamentada a lei que permitiu que corporações certificadas pelo Ministério da Defesa como Empresas Estratégicas de Defesa (EED) recebessem vantagens pelo Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID) e do Termo de Licitação Especial (TLE), além de terem maior facilidade de acesso aos programas de financiamento.

Sob os governos petistas, a END e o CDS se conectavam à política exterior do país. Tanto o documento como o órgão regional de defesa se ligavam à busca brasileira de um alargamento da articulação sul-americana e à incorporação da região na discussão interna em torno dos planos de desenvolvimento nacional do Brasil, a despeito dos resultados finais estarem distantes do inicialmente delineado. Com a ampliação desse diálogo que incorporou novos atores em torno de uma tentativa de

---

<sup>20</sup> Um dos desdobramentos desse Plano é a *Lei de fomento à Base Industrial de Defesa*. Ver <http://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/lei-de-fomento-a-base-industrial-de-defesa> (acesso em 08 dez. 2018).

<sup>21</sup> Consultar <http://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/paed> (acesso em 13 nov. 2018).

revitalização mais ampla da indústria de defesa da região, ficou difícil estimular, no âmbito regional, um setor estratégico se pautando fundamentalmente em financiamentos brasileiros para empresas brasileiras, muitas delas atingidas centralmente pela “Operação Lava-Jato”. Tal atitude tende a gerar desconfiança nos demais países sul-americanos e dificulta, assim, uma cooperação setorial mais consistente e profunda.<sup>22</sup>

#### 4. O CDS sob o governo Temer (2016-2018)

Torna-se absolutamente necessário ao abordarmos o período Temer o fazermos em conjunto com o que temos assistido no maior parceiro regional do Brasil. Apesar dos avanços já assinalados, a nítida antipatia – quando não aberta oposição – por parte dos atuais mandatários da Casa Rosada e do Palácio do Planalto com respeito às instituições lançadas à época da chamada “onda rosa” no subcontinente não é nenhum segredo. Tanto o presidente Maurício Macri desde sua posse em dezembro de 2015 quanto o presidente Michel Temer em maio de 2016 têm falado em relançar suas políticas externas em novas bases, o que afeta diretamente as possibilidades e expectativas com respeito à cooperação em segurança e defesa quando temos este comportamento por parte dos dois maiores países do subcontinente. Não só: ainda durante o governo Rousseff (2011-2016) vários altos oficiais e oficiais-generais viam com muita reserva empreendimentos como o CDS, não poucas vezes classificando-o como uma extravagância, fruto de devaneios de um governo esquerdista, que não encontrava correspondência na realidade. Resumidamente: uma política de governo e não uma política de Estado, que não sobreviveria à alternância de poder.

Em paralelo, desde 2015 assistimos à intenção de promover a criação de uma estrutura conceitual para a defesa regional de forma mais assertiva na agenda do CDS, em um claro contraste com os desenvolvimentos políticos nacionais e regionais que afastaram muitos governos dessa meta. Atualmente existe uma lacuna política clara e

---

<sup>22</sup> Os dados desse desequilíbrio parecem corroborar a percepção do que alguns classificam como o *modus operandi* do “gigante egoísta”. No ano de 2014, a soma das exportações brasileiras dos produtos de defesa à América do Sul representou quase 62% do total global na área, ou seja, mais de três quintos do exportado tiveram os vizinhos como destino final. Ver <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2?layout=edit&id=1209> (acesso em 27 nov. 2018) e Sipri Arms Transfers Database 2014 (<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>; acesso em 29 nov. 2018).

importante entre os objetivos regionais formais, definidos e perseguidos no contexto do Conselho de Defesa da UNASUL, e aqueles nacionalmente definidos pelos governos que chegaram ao poder nos últimos três anos. Esse *gap* reforça uma tendência inercial claramente expressa particularmente nos três últimos Planos de Ação publicizados (2015, 2016 e 2017).<sup>23</sup>

No caso brasileiro, os documentos de alto nível político atinentes à defesa (Política Nacional de Defesa/PND, Estratégia Nacional de Defesa/END e Livro Branco de Defesa Nacional/LBDN) encontram-se em revisão no Congresso Nacional, a partir de proposta enviada pelo Executivo, onde é relativizada a importância da América do Sul enquanto entorno estratégico e antigas parcerias estratégicas como com os EUA e a Europa são apontadas como necessárias de serem reavivadas e incrementadas (Brasil 2016a e Brasil 2016b). Assim, do quadro anterior onde a END e o CDS se conectavam à política exterior do país ficam seriamente comprometidos. Tanto o documento como o órgão regional de defesa se ligavam à busca brasileira de um alargamento da articulação sul-americana e à incorporação da região na discussão interna em torno dos planos de desenvolvimento nacional do Brasil. A partir dessa incorporação, observar as ações brasileiras no setor de defesa nos fornecia alguns indicativos sobre o direcionamento almejado pelo governo brasileiro para o diálogo sul-americano. Tanto a base conceitual, expressa na END de 2012, como as ações brasileiras no setor de defesa, indicavam a disposição do governo brasileiro de arcar com os custos da inserção regional de suas grandes corporações que nutrem uma visão da América do Sul como um espaço primeiro à expansão das empresas brasileiras. Assim, mesmo levando para a agenda de uma instituição regional sua política nacional, o Brasil indicava preferir que o financiamento e a articulação das indústrias de defesa da região ocorressem sob o estreito controle do governo brasileiro. O apoio do BNDES a grandes corporações nacionais com interesses em expandir seus negócios no subcontinente, a inclusão do setor de defesa em planos como Brasil Maior, o PAC 2, o Inova Aerodefesa, a certificação EED (Empresa Estratégica de Defesa), entre outras iniciativas, são

78

---

<sup>23</sup> Normalmente lançado no fim de cada ano para ter validade no exercício seguinte, desde 2017 não temos mais conhecimento desta prática; ou seja, há mais de dois anos sistematicamente o CDS vem, na prática, sendo “desidratado”.

representativos do direcionamento pretendido então por Brasília, abandonados sob Temer.

A Argentina, por seu turno, reiteradamente vem falando em sair da UNASUL.<sup>24</sup> Na gestão do Cambiemos esse quadro ganha uma dramaticidade particular, para além das acusações de ter nascido sob inspiração bolivariana (o que não resiste a uma análise mais aprofundada) e de ter um perfil demasiado político, em razão do antípoda político Néstor Kirchner ter sido o primeiro secretário-geral da UNASUL e inclusive ter sua presença eternizada por meio de uma estátua de bronze no prédio sede da instituição na Metade do Mundo, no Equador. Contudo, a possível estratégia delineada a partir do Palácio San Martín parece ser outra, haja vista que uma atitude de tal envergadura poderia trazer prejuízos diretos e consequências imprevisíveis, sendo muito mais simples deixar um organismo e/ou mecanismos regionais em coma induzido do que retirar-se, denunciá-lo ou dissolvê-lo.<sup>25</sup>

79

Outro ponto que tem incomodado – e muito – o presidente Macri são as resistências colocadas ao nome de José Octavio Bordón à secretaria-geral da UNASUL (que há mais de dois anos está vaga), em especial a aberta oposição de Bolívia (que assumiu a Presidência Pró-Tempore do bloco multipropósito em abril de 2018) e Venezuela. A propósito deste último país, com a chegada de Macri e Temer aos governos nacionais certos contenciosos ganharam intensidade.

Nesta ofensiva anti-venezuelana – nem linear, nem homogênea – com o objetivo de afastá-la da região, há um lamentável saldo de perdas e em termos de efetividade das instituições a serem contabilizados. Como destacam Frenkel e Comini,

“Esta avanzada –que fue liderada por Paraguay y secundada por Argentina y Brasil– se centraría en denuncias por violación a los derechos humanos y persecución a líderes opositores. Sin embargo en diciembre de 2016 Venezuela sería suspendida del Mercosur, pero por ‘incumplimientos administrativos’ y su

---

<sup>24</sup> Cf. <https://www.pagina12.com.ar/86591-argentina-unasur-y-un-camino-errado;> <https://www.eldeber.com.bo/mundo/Macri-evalua-sacar-a-Argentina-de-Unasur-20171213-0017.html> e <http://www.elcomercio.com/actualidad/argentina-mauriciomacri-estudia-abandonar-unasur.html> (acesso em 10 abr. 2018).

<sup>25</sup> Uma possível analogia, ainda que de caráter distinto, pode ser verificada com respeito ao funcionamento da FAdeA (Fábrica Argentina de Aviação) sob o governo Macri. Cf. <http://www.bbc.com/portuguese/internacional-42568940> (acesso em 07 mai. 2018).

presidencia en Unasur sería virtualmente vaciada” (Frenkel e Comini, 2016, p. 198).<sup>26</sup>

80 As novas administrações argentina e brasileira, que se reivindicam liberais e autoapregoam uma política externa pragmática e desideologizada, agiriam por meio de diferentes formas e métodos contra os “bolivarianos” da região, mas cujo foco de análise foge ao escopo deste trabalho. Não obstante, é fundamental registrar que dias após a posse da Bolívia na Presidência Pró-Tempore da UNASUL, Brasil e Argentina, agora acompanhados de Paraguai, Chile, Colômbia e Peru, suspenderam por tempo indefinido sua participação na instituição e, em tese, também no CDS.<sup>27</sup> Agudizando esse quadro, após ser agraciado com a condição de “sócio global” da OTAN, Bogotá formalizou sua solicitação de saída da UNASUL denunciando o tratado constitutivo da entidade. O importante a reter é que isso trouxe impactos, resultando numa desarticulação mais geral do subcontinente e afetando a cooperação em campos como a infraestrutura, a saúde, a ciência e tecnologia e, porque não dizê-lo, sobre a defesa também. Não obstante, também existem contradições. Se é certo que assistimos a ausência de cúpulas presidenciais e de reuniões ministeriais em vários setores, ainda que fragilizados é possível evidenciar que instâncias como o CEED em Buenos Aires contam com agenda própria e mostram, por vezes, importantes avanços técnicos, ainda que insuficientes (Frenkel e Comini, 2017). Outrossim, é forçoso reconhecer que tem havido uma crescente militarização da participação governamental em diferentes âmbitos e estruturas vinculadas ao Conselho de Defesa Sul-Americano, o que aponta para o problema histórico do débil (quando não ausência) controle civil democrático sobre os membros da caserna.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Em agosto de 2017 ocorreria, de forma unânime entre os membros do Mercosul, a suspensão da Venezuela por tempo indeterminado até “o pleno restabelecimento da ordem democrática” como estabelece o Protocolo de Ushuaia. Ver <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/> (acesso em 12 fev. 2019).

<sup>27</sup> Cf. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/brasil-e-outros-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul-diz-agencia.shtml> (acesso em 11 out. 2018).

<sup>28</sup> No Brasil, na semana em que o Ministério da Defesa completou seus 19 anos em junho de 2018, o “presente” ofertado pelo presidente Temer foi a efetivação – inédita – do general da reserva Silva e Luna, anteriormente numa já preocupante situação de interinidade desde fevereiro. Ver [http://blogdomagno.com.br/ver\\_post.php?id=191097](http://blogdomagno.com.br/ver_post.php?id=191097) (acesso em 15 dez. 2018). Sob a presidência Bolsonaro o mesmo padrão se repete, agora com a indicação do general da reserva Fernando Azevedo à pasta da Defesa.

A cooperação bilateral Brasil-Argentina no campo militar, por seu turno, segue avançando ao menos desde os anos 1990, a despeito de eventuais resistências ou negligenciamento a segundo a plano que os governos de Buenos Aires e Brasília possam oferecer. Contudo, um dos pontos fulcrais do CDS, relançar uma Base Industrial de Defesa a partir do Brasil com complementação de cadeia produtiva a partir de parcerias com os vizinhos da região está cada vez mais distante, com os países centrais voltando a ocupar importantes nichos nesse mercado e onde exemplos de cooperação como a verificado no Embraer KC-390 vão se tornando absolutamente marginais. Não só uma identidade estratégica comum sul-americana segue como promessa não concretizada (Medeiros Filho, 2017; Willrich e Rezende, 2018), bem como os Planos de Ação anuais do CDS espelham cada vez mais consensos previsíveis e que pouco apontam na direção do aprofundamento da cooperação (Vaz, Fuccille e Rezende, 2017).

## 5. Considerações finais

81

Se iniludivelmente a integração regional pode funcionar como uma estratégia para garantir mais voz e força aos pleitos da região em um mundo de crescentes assimetrias de poder, isto não pode eclipsar a absoluta fragilidade que tal instrumentalização deste importante processo representa para uma cooperação mais sistêmica, não obstante avanços pontuais. Assim, o empenho brasileiro em somar forças e valer-se do espaço sul-americano como plataforma de projeção internacional e garantidor da estabilidade em seu entorno, bem como auxiliar-se da escala regional para seus esforços de rearticulação de sua BID, parcialmente contemplados num passado próximo, atualmente se encontram em xeque.

Como definiu um especialista, “amplio en materia de propósitos y limitado en concreciones, el *Consejo* representa la decisión de un grupo de países integrantes de un nuevo bloque o proyecto de integración regional, *UNASUR*, de sentarse a hablar sobre una cuestión de interés común y sobre la cual nunca habían conversado: *la defensa*” (Ugarte, 2011, s.p.). Isso não significa negar a existência de diversidades de toda índole: de conceitos a maneiras de se entender a defesa, interesses estratégicos, capacidades, tendências políticas, vinculações com a superpotência global, entre outros pontos.

Outrossim, a passagem da segurança coletiva à segurança cooperativa é um fato, ainda que esta última de contornos indefinidos e cujo resultado final segue em aberto. Todavia, o atual processo de integração – UNASUL à frente – é marcado por várias ambivalências, inconsistências, quando não abertas oposições.<sup>29</sup> A cooperação em segurança e defesa, ainda que louvável, se mostrará um “gigante de pés de barro” se não for acompanhada de uma nova cultura estratégica, e o respectivo aprofundamento e criação de novas institucionalidades nos planos econômico, social, cultural, entre outros. É um caminho é longo, tortuoso e movediço, mas com o CDS uma importante vereda foi aberta, não obstante os desafios que persistem.

Por fim, o sensível momento político brasileiro não nos permite ver com clareza o destino que está reservado à cooperação em segurança e defesa na América do Sul, sendo também relevante assinalar que os demais países da região, igualmente, persistentemente continuam apostando em modalidades pouco institucionalizadas de cooperação e governança regional. Novos desafios se colocam e avolumam e, uma vez mais, seu correto equacionamento necessariamente passa pelo mundo da política e o aprofundamento do debate sobre os alcances e limites das iniciativas integracionistas, ultrapassando a vacilante atuação brasileira que tem sido um padrão.

82

## 6. Referências

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)*. Brasília: FUNAG.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Eds.) (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

---

<sup>29</sup> Nunca é demais recordar que a UNASUL se articula com outras experiências regionais como o Mercosul e de maneira mais estrita e rigorosa não pode ser considerada um processo de integração regional, sendo melhor caracterizada como um fenômeno de cooperação regional dotado de alguns mecanismos que conectam diversos setores dos seus Estados membros. Em fevereiro de 2019 o presidente chileno Sebastián Piñera, contando com o apoio do mandatário colombiano Iván Duque, propôs a substituição da UNASUL pelo PROSUL, organismo este que seria “uma nova referência na América do Sul para uma melhor coordenação, cooperação e integração regional, livres de ideologias, aberto a todos e 100% comprometido com a democracia e os direitos humanos”, conforme anunciou em sua conta no Twitter. Cf. <https://twitter.com/sebastianpinera/status/1097508516569509888> (acesso em 27 fev. 2019).

ANDRADE, Israel de Oliveira; SILVA FILHO, Edison Benedito da; HILLEBRAND, Giovanni e SUMI, Marcelo Colus (2016). *O fortalecimento da indústria de Defesa do Brasil (Texto para discussão)*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

BRASIL (2012). Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa.

\_\_\_\_\_. (2016a). Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Versão sobre apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, Art. 9º, § 3º). Brasília: Ministério da Defesa. [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro\\_branco\\_de\\_defesa\\_nacional\\_minuta.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro_branco_de_defesa_nacional_minuta.pdf) (acesso em 07/12/2018).

\_\_\_\_\_. (2016b) Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*. Versão sobre apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, Art. 9º, § 3º). Brasília: Ministério da Defesa. [http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf) (acesso em 07/12/2018).

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

83

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

COMINI, Nicolás (2015). “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1 (2), pp. 109-135.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO (CDS) (2015). *Plan de Acción 2015*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de Unasur.

\_\_\_\_\_. (2016). *Plan de Acción 2016*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de Unasur.

\_\_\_\_\_. (2017). *Plan de Acción 2017*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de Unasur.

DELLAGNEZZE, René (2008). *200 anos da indústria de defesa no Brasil*. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora.

HURRELL, Andrew (1998). “An emerging security community in South America?”. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie (2011). "Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa". *Estudios Internacionales*, 170, pp. 105-127.

FRENKEL, Alejandro; COMINI, Nicolás (2016). "Unasur. De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit". In: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* (13). Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales/CRIES: Buenos Aires, pp. 181-207.

\_\_\_\_\_.; "UNASUR beyond Brazil: Argentina's position in support of the South American Defense Council". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60 (1) e013, pp. 1-20, 2017 ([http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292017000100213&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000100213&lng=en&nrm=iso); acesso em 23/11/2018).

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira (2013). "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva". *Contexto Internacional*, (35) 1, pp. 77-104.

KACOWICZ, Arie M. (2005). *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

MARES, David R. (2001). *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JR, Haroldo (2012). "Structural limitations of the Mercosur: an analysis based on the Brazilian foreign policy positions". *The Latin Americanist*, 56 (2), pp. 23-41.

MAWAKDIYE, Alberto (2006). "Resgate da Defesa". *Revista da Indústria (Sistema Fiesp)*, 121: pp. 25-43.

MEDEIROS FILHO, Oscar (2017). "A South American Defence Structure: Problems and Prospects". *Contexto Internacional*, 39 (3), pp. 673-689.

PAGLIARI, Graciela de Conti (2009). *O Brasil e a segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá.

PIM, Joám Evans (2007). "Evolución del complejo industrial de defensa en Brasil: breves apuntes para una revisión necesaria". *Strategic Evaluation*, 1: 321-52.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana (Eds.) (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America*. London: Springer.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis (2011). "'Defesa' ou 'Segurança'? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias". *Contexto Internacional*, 33 (2), pp. 407-433.

SANAHUJA, José Antonio (2009). “‘Del regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración latino-americana”. In: *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe*, 7, pp. 11-54.

TEIXEIRA, Augusto (2011). “O Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL”. In: OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes de (Org.). *Comparando a Defesa Sul-Americana*. Recife: Editora Universitária da UFPE.

UGARTE, José Manuel. *El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas*. Mimeo: s.p., 2011.

UNASUL (2008). *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*. ([http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb\[158\]ling\[1\]anx\[402\].pdf](http://www.isags-unasur.org/uploads/biblioteca/1/bb[158]ling[1]anx[402].pdf), acesso em 29/10/2018).

VAZ, Alcides Costa (2013). “A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências”. In: SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sergio (Orgs.). *O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?* São Paulo: iFHC e Centro Edelstein.

\_\_\_\_\_.; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira (2017). “UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: A decade later”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60 (2) e012, p. 1-21.

85

VILLA, Rafael A. D.; VIANA, Manuela T. (2010). “Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, pp. 91-114. (<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea06.pdf>; acesso em 04/09/2018).

VITELLI, Marina (2016). “América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria”. *Foro Internacional*, 56 (225), pp. 724–755.

WILLRICH, Emili; REZENDE, Lucas Pereira (2018). “Sobre a identidade sul-americana em defesa na UNASUL”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 24 (1), pp. 96-119.

---

Recebido em 15 de março de 2019  
Aprovado em 16 de maio de 2019  
<https://doi.org/10.31990/agenda.2019.1.3>