



ÁREA TEMÁTICA: POLÍTICA INTERNACIONAL

**CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS):
BALANÇO E PERSPECTIVAS**

ALEXANDRE FUCCILLE

(UNESP – Universidade Estadual Paulista)

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS):

BALANÇO E PERSPECTIVAS

ALEXANDRE FUCCILLE

(UNESP – Universidade Estadual Paulista)

Resumo: Criado em fins de 2008 no interior da União Sul-Americana de Nações (Unasul), o Conselho de Defesa Sul-Americano 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. Passada essa fase embrionária, a grande questão é seguir avançado com base em uma metodologia que impõe, obrigatoriamente, a necessidade de consenso em suas decisões. Não obstante o esforço que esta nova estrutura institucional pretende representar no subcontinente – fundamentalmente a passagem de um arranjo caduco de segurança coletiva em direção a um modelo mais dinâmico de segurança cooperativa –, o advento de iniciativas como a Aliança do Pacífico, bem como limitações estruturais do próprio CDS, podem colocar em xeque o quanto se avançou até aqui. Empreender um balanço crítico, ao lado de avaliar as perspectivas e o estado d'arte com respeito à temática em tela, é o que pretendemos como resultado final deste artigo.

Palavras-chave: Conselho de Defesa Sul-Americano; América do Sul; Integração Regional; Cooperação em Defesa; Política Externa Brasileira

Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): balanço e perspectivas

1. Introdução

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em fins de 2008, apresenta-se como uma inovação histórica em uma região onde, se no passado podemos afirmar que a mesma foi caracterizada por importantes conflitos e disputas por liderança no plano sub-regional, a despeito de consideráveis avanços nas últimas décadas não é possível se afirmar que estamos no outro oposto da cooperação, que seria a integração com marcados elementos de supranacionalidade. Nesse meio de caminho, o CDS parece muito mais se notabilizar como uma instância de cooperação onde a coordenação de políticas em temas afeitos à sua área parece ser o fio condutor da associação dos países sul-americanos em torno desta instituição.

Visto como um verdadeiro ponto de inflexão com respeito à clássica ideia de segurança coletiva herdada da Guerra Fria – sob a liderança norte-americana –, o CDS aparece como uma admirável iniciativa em uma região tradicionalmente marcada por uma baixa autonomia e acúmulo em matérias afeitas à temática de defesa. Contudo, desde a sua criação até seu pleno funcionamento, a construção e consolidação deste arranjo institucional situado no interior da União Sul-Americana de Nações (Unasul) não tem ocorrido de forma linear, com descompassos, contradições, zonas nebulosas de atuação e déficits de condução democrática em muitos dos temas que se propõe a tratar. A ideia deste *paper* é refletir acerca da riqueza e profundidade deste debate, fazendo uma breve síntese de como o mesmo tem se dado até os dias presentes.

2. A criação do CDS

O fim da Guerra Fria, a intensificação do processo de globalização e o que se convencionou chamar *novas ameaças* (normalmente via atores não-estatais) evidenciou 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) 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.

No presente século, marcado pela emergência de governos nacionais progressistas e/ou à esquerda na região – ainda que de diferentes matizes e caracterizados por uma não desprezível heterogeneidade –, importantes alterações na agenda internacional pós-setembro de 2001, crescentes reveses nos mais diversos campos e um declínio relativo norte-americano no sistema internacional, bem como a saída do estado de hibernação em que ficou o urso russo ao longo dos 1990 e o espetacular crescimento chinês e seu desembarque por estas paragens, acabou por instaurar um quadro completamente distinto do que tivemos por décadas.

Já em meados de 2000, na I Cúpula Sul-Americana realizada em agosto/setembro em Brasília, por iniciativa do então presidente Fernando Henrique Cardoso, começa a se delinear a necessidade de um maior adensamento das relações dos países da região. Se geografia é destino, como se diz na geopolítica, o Brasil e seus vizinhos pareciam estar despertando de um longo período de letargia e inação, ciosos da necessidade de pactuação de uma agenda comum de oportunidades e desafios. Assim é que, no nascente século XXI, as reuniões se tornam mais rotineiras e novos arranjos institucionais são pensados e implementados.

Em paralelo, a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, traria importantes mudanças não só internas como também externas, dada a dimensão de maior *player* regional e as dimensões físicas, políticas, econômicas e militares que o Brasil possui.

Particularmente, a instituição do CDS, pensado e entendido como *conditio sine qua non* à construção de uma vigorosa comunidade de segurança ou, até mesmo, para a transformação do Complexo Regional de Segurança – na linha

proposta por Buzan e Wæver –¹ em direção a um modelo centrado, passaram a nortear muitas das reflexões e estudos envolvendo esta temática.² Antes de qualquer coisa, vale destacar que, entre a apresentação da proposta iniciada em conversas bilaterais de bastidores ao longo de 2006-2007³ e a exposição pública e aprovação do CDS na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul em dezembro 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?

Para alguns atores deste processo, a acelerar a conformação deste arranjo 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 ímpetos 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-

¹ Buzan e Wæver, 2003.

² Uma discussão mais aprofundada em torno dos CRSs e a América do Sul pode ser encontrada em Fuccille & Rezende, 2013.

³ Para uma cronologia da criação do CDS e as disputas envolvendo sua instituição, ver Medeiros Filho, 2010 (<http://www.brasa.org/sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf>; acessado em 27 jun. 2012); Carvalho, 2009; e Teixeira, 2011. Para um balanço mais amplo, cf. Pagliari, 2009.

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; e, último mas não menos importante, (8) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano.⁴

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. O comando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) desde 2004 não tem 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 assaltam a Política Externa Brasileira no período recente, 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 quisermos sugerir qualquer relação mecânica centro-periferia/Washington-Bogotá, os Estados Unidos souberam se valer dos estreitos vínculos político-ideológicos com o país andino e a colaboração na área castrense via o 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.⁵ Na prática, a não participação da Colômbia – como chegou a ser aventada – esvaziaria de substância e sentido o Conselho de Defesa Sul-Americano. Esse cenário seria problemático para a tentativa brasileira de liderar uma coadunação das percepções

⁴ Notas pessoais a partir de conversas *off the record* com membros do Itamaraty e Ministério da Defesa brasileiro.

⁵ 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”.

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”⁶ 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.⁷

3. Balanço da atuação do CDS: 2008-2013

Ao lado do acima já apontado, de forma um tanto 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

⁶ 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 (acessado em 13 mar. 2014).

⁷ 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 (acessado em 13 mar. 2014).

Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em 2007.⁸ Enfim, uma não desprezível tradição de se procurar distensionar o ambiente de segurança e defesa regional,⁹ 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 acossado 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 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

⁸ A esses poderíamos somar as iniciativas brasileiras (todas deste século) dos Acordos Bilaterais-Quadro com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, além dos Acordos-Quadro de segurança regional assinados pelo Mercosul com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

⁹ 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 Kacowica, 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.

tolheria ou dificultaria o exercício das soberanias nacionais na América do Sul e os países concordavam quanto à oportunidade e a conveniência.

Concretamente, estavam 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?

Nos seus anos iniciais, o CDS tem aparecido como um importante espaço de concertação onde, a despeito das idiossincrasias 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, 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. Não obstante, desafios permanecem.

Passada essa fase embrionária de estruturação e pactuação de conteúdos mínimos, a grande questão é 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 *paper*. 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”.¹⁰ 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.

Na verdade, o CDS ainda não passou por nenhuma prova de fogo capaz de por em xeque a eficácia e eficiência desta estrutura institucional. Em paralelo, a chamada *agenda negativa* que caracterizou o relacionamento EUA-América do Sul no período pós-Guerra Fria, centrada no combate ao tráfico de drogas, terrorismo e outros delitos de natureza policial, foi parcialmente superada.¹¹ A despeito disso, os Subcomplexos Regionais de Segurança do Cone Sul e Norte-Andino vivenciam dinâmicas ainda bastante díspares entre si, que carecem de maior articulação e organicidade.

O comportamento do Brasil, principal fiador da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, carece de coerência e se apresenta inúmeras vezes de forma diacrônica. Se por um lado, no mais alto nível político, Brasília trabalha pela concretização deste arranjo institucional (que já representa 2/3 do destino de nossas exportações em armamentos),¹² inclusive em uma espécie de liderança aquiescida por parte de Washington e sem confrontá-la no nível global, por outro, descuida-se

¹⁰ Para detalhes, ver Abdul-Hak, 2013, pp. 179 e sgs.

¹¹ A criação de instâncias como o *Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas*, separado do Conselho de Defesa Sul-Americano, ilustra como uma maior maturidade – para além da habitual cruzada proibicionista norte-americana de militarização no combate ao narcotráfico – em diferentes temas vem ganhando corpo no subcontinente.

¹² É possível afirmar que, desde a primeira reunião da história de ministros da Defesa da América do Sul ocorrida em 2003 no Rio de Janeiro no interior da LAAD – maior feira do mercado de defesa da América Latina –, ainda no início do governo Lula, a ideia de uma base industrial de defesa compartilhada e a fim de garantir escala já informava em larga medida os movimentos brasileiros nesta área. A estratégia de maximizar os ganhos ampliando as relações econômico-comerciais com os vizinhos sul-americanos segue em curso, garantindo os melhores resultados tanto quantitativamente quanto qualitativamente à balança de comércio brasileira – aqui, mais de ¾ das exportações foram de produtos manufaturados, contrastando com a performance brasileira para mercados extrarregionais (ver dados em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/index.php?area=4>; acessado em 16 jun. 2014).

de engajar o Ministério da Defesa e, mais particularmente, os militares brasileiros, a atuarem de forma mais decisiva e decidida pela concretização desta importante iniciativa e de seus mecanismos operativos. Na prática, vários altos oficiais e oficiais-generais veem com muita reserva este empreendimento, não poucas vezes classificando-o como uma extravagância, fruto de devaneios de um governo esquerdista, que não encontra correspondência na realidade. Resumidamente: uma política de governo e não uma política de Estado, que não sobreviverá à alternância de poder. Aqui, precisamente, reside um problema, para além do recalcitrante controle civil democrático sobre os membros da caserna.

4. Perspectivas

A tentativa de dar vigor às novas estruturas em paralelo à perda de viço do sistema interamericano demonstra que as perspectivas postas podem ser alvissareiras. Na ausência de uma comunidade de segurança na América do Sul e para além do permanente dilema de segurança – conforme proposto por Herz há mais de meio século – que segue colocado, a coadunação de esforços na temática de defesa e uma maior capacidade dissuasória regional poderia ser do interesse de todos os países do subcontinente, desestimulando aventuras e/ou ações hostis de forma isolada ou em conjunto.

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, em que pese este não explicitar *defesa contra quem* ou *o quê*. Contudo, embora condição necessária, isto é insuficiente.

Em várias circunstâncias o Brasil não tem sido feliz, para dizer o mínimo, em erigir um discurso coerente e que pareça crível aos demais parceiros regionais, tendo como consequência um perfil identitário ainda não claramente delineado. Ao falar sobre o subcontinente e a relação do Brasil para com este, enquanto o presidente FHC destacava que “só teremos êxito se formos capazes de ser companheiros dos outros países. Não podemos sufocar, tirar vantagem desnecessária. A vantagem é estratégica, não é para o dia de amanhã”, por vezes

temos afirmações como a do presidente Lula de que “é impressionante como todos esses países estão quase a exigir que o Brasil lidere a América do Sul”.¹³ Em que pese os esforços envidados por Lula da Silva para que a integração regional saísse do papel e a ação que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a jogar para concretizar a *Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana/IIRSA* e como um dos braços da política externa brasileira, em larga medida há um sentimento generalizado do Brasil como um hegêmona, gigante e subimperialista, permeando corações e mentes de boa parte de nossos vizinhos sul-americanos.¹⁴ Para que tal percepção se esvaia, é preciso que se avance, reduzindo efetivamente as importantes assimetrias que ainda caracterizam os países da região e apostando na integração regional para valer (e não apenas como mecanismo de salvaguarda a ameaças externas comuns de diferentes tipos e/ou um tipo de *soft balancing*). Não só os vizinhos menores, mas também o Brasil seria enorme beneficiário se tal processo ocorresse, dissipando definitivamente a imagem de um “gigante egoísta” – na feliz expressão de Andres Oppenheimer. A dificuldade da presidente Dilma atualmente reside em um resiliente quadro internacional de crise, que impacta diretamente os planos doméstico, regional e global, limitando a capacidade de ação do Estado brasileiro no sistema internacional. Por outro lado, a crescente probabilidade de colapso da Argentina que se avizinha, somado a uma Venezuela fragilizada tanto econômica quanto politicamente, abrem novas portas para o Brasil transformar esta crise em oportunidade.

Mudanças já começam a ocorrer e, apenas para ilustrar, poderíamos citar a IIRSA (reeditada em 2009 sob a forma de Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento/COSIPLAN, abrigado no interior da Unasul). As áreas privilegiadas continuam as mesmas (transportes, energia e comunicações), mas com um enfoque distinto. Enquanto na IIRSA a lógica do *business* e dos corredores de exportação informavam de forma mais ampla aquela iniciativa, no COSIPLAN o imperativo da integração regional (ainda que sem abandonar uma lógica do

¹³ “Para América do Sul, liderança brasileira ainda é promessa” (http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080303_ams_abre1_diplomacia.shtml); acessado em 27 mar. 2013).

¹⁴ Falar de Brasil no contexto sul-americano, necessariamente implica falar em números grandiosos: 48% da área total do subcontinente, 50% de sua população, 59% de sua economia/PIB (detendo cerca de 75% da base industrial e 2/3 de sua agricultura), 42% da produção de petróleo, responsável por quase 3/4 dos desembolsos voltados à infraestrutura da integração regional, entre outros indicadores igualmente superlativos.

business), de fomento e incremento de trocas comerciais intrabloco e de uma nova musculatura econômica/desenvolvimento é o que se destaca.

Não obstante, a construção de uma ativa e altiva comunidade de segurança com vistas à estabilidade regional aparece como um tema e tarefa central nos marcos mais amplos desse processo, uma vez que mesmo com a decisiva participação brasileira em dirimir desconfianças, criar entendimentos e facilitar o diálogo, a tanto propalada identidade sul-americana em matérias de defesa até este momento é uma promessa não realizada. Porém, as políticas integracionistas avançam em diferentes velocidades, por vezes de forma mais acelerada no campo político – vide o Conselho de Defesa Sul-Americano –, porém seguidas de um descompasso no campo econômico e outros, bem como de uma arquitetura institucional mais sólida capaz de dar suporte a uma integração mais profunda e profícua. Todavia, arriscaríamos dizer, que desde Bolívar nunca as possibilidades de cooperação foram tão grandes como na atual quadra histórica.

5. Considerações finais

Se iniludivelmente a integração regional tem funcionado 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. A passagem da segurança coletiva à segurança cooperativa é um fato. Enfim, a semente foi lançada, mas, para que esta viceje, será preciso muita atenção, cuidado e dedicação. O sentimento cultivado por parte da elite brasileira acerca de nosso país como um “queridinho” na região é rarefeito em sua fundamentação. Se o Brasil de fato quiser liderar, é preciso desejo e mobilização para tanto e que esteja ciente de que isto tem um preço (e não é barato!).

O Brasil reiteradamente tem se apresentado de forma ambivalente nos marcos mais amplos desse processo, ora liderando-o e pretendo-se apresentar no papel de *paymaster* (que não se cinge apenas ao aspecto econômico), ora retraindo-se e secundarizando esta opção que, de nosso ponto de vista, mais do que uma oportunidade é uma necessidade. Não obstante, é forçoso reconhecer que, seja a

sociedade brasileira, seja suas elites, no mais das vezes não tem claro a importância da integração e, neste particular, os grandes meios de comunicação via de regra jogam um papel antipedagógico, expondo as relações bilaterais no subcontinente praticamente como gestos de altruísmo desinteressado, compaixão e generosidade emanados a partir de Brasília, que negligenciaria e descuraria da proteção dos “interesses nacionais”. Mais especificamente, o Conselho de Defesa Sul-Americano não deve ser visto como um experimento exótico ou uma espécie de *L'armata Brancaleone* liderada pelo Brasil e, nessa direção, é tangível sua ação como um ator “dessecuritizador” de temas e percepções.

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*”.¹⁵ 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.

Ao longo de toda a primeira década do século XXI, as reuniões não só aumentaram de periodicidade, bem como novos arranjos institucionais foram pensados e implementados. Como resultado final, constatamos neste breve balanço da dinâmica, avanços e desafios nos campos da segurança e defesa no espaço geográfico sul-americano que o atual processo de integração é marcado por várias ambivalências, inconsistências, quando não abertas oposições. Mais: 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 (propugnamos que seria desejável a publicização do sequenciamento, cadência e intensidade das ações vindouras). O caminho é longo, tortuoso e movediço, mas acreditamos que com o CDS uma vereda foi aberta, não obstante os desafios que persistem. Nesse sentido, esta contribuição, longe de pretender esgotar o tema em tela, propõe-se a ser uma reflexão em uma área ainda pouco explorada em nosso país e subcontinente, somando-se às demais tentativas

¹⁵ Ugarte, 2011, s.p.

de interpretação do Brasil e da América do Sul contemporâneos e os papéis que estes almejam no presente século.

6. Referências bibliográficas

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

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

CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. Conselho de Defesa Sul-Americano. In: CARVALHO, Leonardo Arquimimo de; VERA, Cristián Garay; PEÑA, Juan Cayón (Orgs.). **Segurança e defesa na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2009.

COLOMBO, Sandra; FRECHERO, J. Ignacio. “*Yes we can?* A Política Externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região”. **Contexto Internacional**, (34) 1, pp. 189-222, 2012.

DONADIO, Marcela. Visões estratégicas na América do Sul. In: OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes de (Org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

DUPAS, Gilberto; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A União Sul-Americana de Nações. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora UNESP; Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2008.

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

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

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

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

MEDEIROS FILHO, Oscar. "Conselho de Defesa Sul-Americano: Demandas e Agendas", 2010 (<http://www.brasa.org/sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf>; acessado 16 ago. 2012).

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

SOARES, Samuel Alves. Contendores apaziguados ou partícipes da cooperação? As percepções sobre ameaças e cooperação nas políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile na década de 1990. In: OLIVEIRA, Marcos Aurelio Guedes de (Org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.

TEIXEIRA, Augusto. 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, 2011.

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

VILLA, Rafael A. D.; VIANA, Manuela T. "Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach". **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53 (special edition), pp. 91-114, 2010.