

# Da segurança regional ao vácuo político: um estudo dos dez anos do Conselho de Defesa Sul-americano

*From regional security to political vacuum: a study of the ten years of the South American Defense Council*

**Resumo:** Sob a perspectiva da segurança regional e geopolítica, a construção de mecanismos de defesa é essencial para a soberania de qualquer país no sistema internacional. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) consistem em práticas políticas inovadoras que buscaram ensejar maior autonomia e segurança dos países sul-americanos nas relações internacionais. Logo, o presente artigo busca realizar um estudo acerca dos avanços e retrocessos do Conselho de Defesa Sul-Americano em seus dez anos iniciais (2008-2018). A partir dos conceitos de Complexos Regionais de Segurança e Comunidade de Segurança, e utilizando uma pesquisa bibliográfica e documental, intenta-se demonstrar que os primeiros anos de intensas atividades e projetos foram aplacados pelo vácuo político-institucional, principalmente devido à crise brasileira. Assim, conclui-se a importância da liderança do Brasil nos temas de defesa na América do Sul, cujo cenário negativo, a princípio, dificulta a promoção de uma identidade sul-americana e a construção de uma Comunidade de Segurança.

**Palavras-chave:** Conselho de Defesa Sul-Americano. Segurança Regional. Integração Regional. Comunidade de Segurança. América do Sul.

**Abstract:** From the perspective of regional and geopolitical security, the construction of defense mechanisms is essential for the sovereignty of any country in the international system. The Union of South American Nations (UNASUR) and the South American Defense Council (CDS) are innovative political practices that have sought to increase the autonomy and security of the South American countries in international relations. Therefore, the present article seeks to conduct a study on the advances and setbacks of the South American Defense Council in its initial ten years (2008-2018). Based on the concepts of Regional Security Complexes and Security Community, and using a bibliographical and documentary research, it has been tried to demonstrate that the first years of intense activities and projects were mitigated by the political-institutional vacuum, mainly due to the Brazilian crisis. Thus, it is concluded the importance of Brazil's leadership in defense issues in South America, whose negative scenario, in principle, makes it difficult to promote a South American identity and the construction of a Security Community.

**Keywords:** South American Defense Council. Regional Security. Regional Integration. Security Community. South America.

**Bernardo Salgado Rodrigues**  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil.  
bernardosalgado90@gmail.com

**Marcos Cardoso dos Santos**  
Escola Superior de Guerra  
Rio de Janeiro, Brasil.  
marsts2011@hotmail.com

Recebido: 05 jun. 2019

Aprovado: 10 dez. 2019

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1 Introdução

Sob a perspectiva da segurança regional e geopolítica, a construção de mecanismos de defesa é essencial para a soberania de qualquer país no sistema internacional. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) consistem em práticas políticas inovadoras que buscaram ensinar maior autonomia e segurança dos países sul-americanos nas relações internacionais. Especificamente, o CDS foi a primeira experiência em matéria de defesa na América do Sul realizada por sul-americanos, visando, por meio da cooperação, a prática da dissuasão e construção de uma identidade sul-americana.

O intuito do artigo é visualizar os avanços e retrocessos na construção do CDS ao longo de seus dez anos de existência (2008-2018). Ao identificar a evolução do conceito de segurança regional no âmbito do Conselho, indaga-se até que ponto este poderia ser descrito como uma Comunidade de Segurança dentro de um Complexo Regional de Segurança da América do Sul.

Para tal, a hipótese central seria que os anos iniciais de crescentes atividades e projetos foram mitigados a partir do ponto de inflexão de vácuo político-institucional, cuja crise brasileira e, conseqüentemente, da UNASUL e do CDS, comprovaria a importância da liderança do Brasil, no que tange aos temas de defesa, em seu entorno estratégico. A fim de corroborar tal assertiva, realizou-se uma pesquisa de artigos publicados em periódicos especializados, assim como acesso a fontes oficiais da UNASUL e do CDS.

O artigo está dividido em três partes, mais as considerações finais. Na primeira seção, serão discutidas a teoria dos Complexos Regionais de Segurança e o conceito de Comunidade de Segurança, que servirão de base teórico-metodológica para os objetivos do trabalho. Na segunda, realizar-se-á a análise empírica acerca dos dez anos de atividades do CDS, suas características, objetivos e políticas práticas. Na terceira e última parte, será analisada a relevância do Brasil no que tange a defesa regional sul-americana.

## 2 Conceitos de segurança e defesa para o cds: complexos regionais de segurança e comunidade de segurança

Com o fim da bipolaridade decorrente do período pós Guerra Fria, alguns acadêmicos afastaram-se de perspectivas que ratificam a estrutura do sistema internacional baseado nas capacidades relativas dos Estados como fator a explicar a segurança internacional. Dentre esses autores destacam-se Barry Buzan e Ole Waever (2003), afirmando que a região é o principal fator a elucidar o fenômeno da regionalização da segurança, em que as suas discussões passaram a ser analisadas a partir do que denominam Complexos Regionais de Segurança. Assim, partiu-se da hipótese de que determinadas regiões construíram identidades que favoreceriam uma visão cooperativa em termos de segurança e defesa regional, que não existiriam sem um discurso comum adotado pelos seus membros.

A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança é a aplicação do conceito de região à dinâmica de segurança do sistema internacional, reinterpretando o mundo em espaços cujos processos de securitização são mais intensos e obedecem a padrões específicos que os diferenciam dos demais Complexos. “Por mais que um pequeno punhado de Estados tenha preocupações de segu-

rança por todo o planeta, a esmagadora maioria deles pensa sua segurança a partir de sua própria vizinhança” (HENDLER, 2016, p. 19-20).

Em suma, Complexo Regional de Segurança é formado por um conjunto de Estados cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, estejam tão interligados que os problemas de segurança não podem ser analisados ou resolvidos separadamente (BUZAN; WAEVER, 2003; BELLAMY, 2004; OKADO; QUEIROZ; BREDA, 2016).

Continuando em sua análise, Barry Buzan afirma que ao se definir segurança regional, o principal elemento que deve ser adicionado às relações de poder é o padrão de relações amistosas ou de inimizade entre Estados. Ao se referir às amistosas, ele entende que os relacionamentos variam desde uma genuína amizade até expectativas de proteção e apoio, enquanto que inimizade vai dos relacionamentos definidos por desconfiança ao medo. [...] Nessa base, subsistemas de segurança regionais podem ser vistos em termos de padrões de amistosidade e inimizade que são substancialmente confinados dentro de uma área geográfica em particular. (RUDZIT, 2005, p. 312-313)

Desta forma, a partir de uma perspectiva regionalista de Segurança Internacional no pós Guerra Fria, cujo “nível regional tende a ser o *locus* mais relevante nas dinâmicas de cooperação e conflito entre Estados e demais atores políticos” (HENDLER, 2016, p. 19), os Complexos Regionais de Segurança são regiões vistas através da perspectiva de segurança, cujo enfoque sai do aspecto global, principal vetor durante a Guerra Fria, para o aspecto regional, onde os aspectos da segurança são mais perceptíveis. Assim, o nível regional é o espaço onde ocorre a parte majoritária da interação entre o nacional e o global, não apenas entre Estados sob a ótica político-militar, mas também envolvendo uma ampla gama de atores e agendas que variam de região para região (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 43-44).

Os Complexos Regionais de Segurança possuem quatro níveis de análise, denominados de “constelação de segurança” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 51-52): doméstica, regional, inter-regional e sistêmica. A primeira se pauta domesticamente, com os Estados da região, particularmente em suas vulnerabilidades geradas; a segunda, as relações Estado a Estado; a terceira, interação da região com as regiões vizinhas; e a quarta, o papel das potências mundiais na região.

Ainda, segundo Buzan e Waever (2003, p. 530), quatro características são comuns a todos os Complexos Regionais de Segurança: 1) dimensão geográfica (limites e fronteiras que separam um CRS de outro); 2) dimensão sistêmica (estrutura anárquica, composto por duas ou mais unidades autônomas); 3) dimensão de poder (correspondente à distribuição de poder entre as unidades); e 4) dimensão discursiva (construção social, que define padrões de amizade ou inimizade entre as unidades).

O Complexo de Segurança Regional da América do Sul é considerado do tipo padrão, segundo Buzan e Waever (2003), assim como um complexo de integração moderada, configurando-se como um meio termo de complexos conflituosos e complexos cooperativos. “Essa via média, atualmente, está relacionada com o desenvolvimento de instituições criadas recentemente e do resgate de uma identidade regional” (OKADO; QUEIROZ; BREDA, 2016, p. 43).

Historicamente, Buzan e Waver (2003) analisam a formação desse Complexo da América do Sul em três períodos históricos. O primeiro, da descolonização e independência até a Guerra Fria, deixou marcas profundas na região na delimitação das fronteiras sul-americanas, com contendas geopolíticas até hoje presentes; o segundo, durante a Guerra Fria, possui um aumento de grau de ingerência dos Estados Unidos via interferência por penetração (unilateral ou consentida), ou seja, aliança com um Estado do Complexo com a finalidade de preservar seus interesses e manter o equilíbrio de poder nesse complexo; e o terceiro, pós Guerra Fria, formalizam-se os projetos de integração regional como incremento da cooperação pelo desenvolvimento de instituições. Assim, a América do Sul configura-se como um Complexo Regional de Segurança institucionalizado.

Outro interessante conceito para os objetivos deste artigo é o de Comunidade de Segurança. Segundo Karl Deutsch (1969), ela é definida como coletividades políticas cujos membros decidem resolver suas controvérsias por meios que não empreguem o uso violento da força, e sim por interação entre agentes; *i.e.*, a guerra deixa de ser uma possibilidade nas relações entre os membros dessa comunidade. Em uma dimensão na qual as instituições que despontaram na América do Sul se declaram propensas à construção de uma identidade regional em matéria de defesa, a compreensão das condições para a existência de uma comunidade de segurança é de fundamental importância.

O aprimoramento teórico-metodológico do conceito de Comunidade de Segurança, assim como a forma de operacionalizá-lo, foi realizado por Adler e Barnett (1998). No caso da América do Sul, das comunidades pluralísticas de segurança propostas pelos autores, a UNASUL representaria a parcialmente integrada, uma vez que detém propriedades mínimas para a interação de seus membros e expectativas de mudança pacífica, superando a guerra no imaginário político, haja vista que não possui um sistema e normas próximos a um Estado soberano, um governo supranacional, característico da comunidade pluralística de segurança estreitamente integrada.

É importante notar que, de acordo com Adler e Barnett (1998), a existência desse tipo de comunidade deve cumprir cinco condições em sua fase de desenvolvimento, a saber: 1) multilateralismo; 2) fronteiras não fortificadas; 3) mudanças no planejamento militar; 4) uma identificação comum de ameaça; e 5) um discurso e uma linguagem comunitários. (OKADO; QUEIROZ; BREDA, 2016, p. 40)

Bellamy (2004, p. 12) realiza uma conceituação de Comunidade de Segurança elucidativa. Para o autor, Comunidades de Segurança são grupos de Estados que desenvolveram expectativas mútuas baseadas em normas comuns. Quando estas comunidades são fortes, os Estados também compartilham identidades, estruturas de governança e interesses comuns, que, por sua vez, moldam a maneira como o Estado vê o mundo, a maneira como ele constrói seus interesses, e as regras éticas e legais às quais se vincula.

Logo, o desenvolvimento das Comunidades de Segurança tem um efeito profundo na construção e reprodução da identidade, reconfigurando as fronteiras entre “eles” e “nós”. Ela é uma estrutura generativa que desempenha um papel vital na construção da identidade na sociedade internacional e, portanto, molda a prática do Estado. No entanto, a construção

da identidade é uma luta política contínua, ao invés de um processo fixo, “mostrando que a construção de identidades de grupo tende a se basear na criação de limites entre ‘eu e o outro’, mas questionando a ideia comum de que isso deve ser assim” (BELLAMY, 2004, p. 13, tradução nossa).

Segundo Hendler, há um “caminho intermediário”, proposto pela Escola Inglesa, entre uma visão realista do estado de natureza hobbesiano de formação conflituosa, com dilemas de segurança baseados nas capacidades militares dos Estados, e a Comunidade de Segurança, em que prevalecem processos de dessecuritização. Este se denomina “regimes de segurança”.

Sob esta perspectiva, os Estados continuam a ser os protagonistas e a conviver com dilemas de segurança, mas os princípios e normas do Direito Internacional Público aparecem para amenizar o estado de segurança hobbesiano e para promover a construção de uma “sociedade” internacional pautada por valores compartilhados por seus Estados membros. (HENDLER, 2016, p. 20)

No que concerne a uma Comunidade de Segurança na América do Sul, Okado, Queiroz e Breda (2016, p. 31) afirmam que a região é, historicamente, caracterizada por um paradoxo.

Trata-se de um espaço geográfico marcado pela ausência de grandes confrontos interestatais, proscricção de armas nucleares e por baixos gastos militares, onde também coexistem a violência endêmica, alarmante desigualdade social e instabilidades político-institucionais. Em meio a esse ambiente, é possível constatar uma mudança no comportamento dos países sul-americanos em relação aos vizinhos. [...] Esse movimento consiste, basicamente, na atenuação da imagem do vizinho como inimigo e preocupação ascendente com a sua vulnerabilidade, que acaba se refletindo nas dinâmicas regionais de segurança e defesa. É a fragilidade, e não o fortalecimento, do vizinho que se converte em uma fonte de ameaça, e a resposta a essa situação tende a ser coletiva, não individual.

Um dos pontos principais para a formação de uma Comunidade de Segurança Sul-Americana, além da iminente eliminação do conflito e da garantia da paz (da substituição da “hipótese de conflito” por “hipótese de cooperação” (SANTOS, 2018, p. 153), é o anseio regional de formação de uma identidade sul-americana em matéria de segurança regional. O principal marco dessa identidade, decorrente de um longo processo histórico, foi a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ainda que primitivo, como afirma Vitelli (2017, p. 3, tradução nossa): “nosso argumento é que a América do Sul está em um estágio inicial de construção da comunidade de segurança”.

Destarte, serão estudados, na próxima sessão, os dez anos iniciais voltados para a cooperação e integração sul-americana *vis-à-vis* o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), que surge como catalisador na busca do estabelecimento de uma identidade regional em assuntos de segurança e defesa.

### 3 Análise dos dez anos de atividades do cds

Primeiramente, é importante frisar que existem importantes contribuições na literatura sobre os 10 anos do CDS, tal como os artigos “UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: a decade later” (VAZ; FUCCILLE; REZENDE, 2017) e “Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais” (BRAGATTI, GONÇALVES, 2018). Entretanto, a hipótese central e os objetivos que permeiam o presente artigo são distintos, como será visualizado ao longo das seguintes seções.

Ao se realizar o estudo dos primeiros dez anos de atividade do CDS (2008-2018), um pequeno preâmbulo é imprescindível, uma vez que movimentos anteriores, que ensejaram a sua criação, são importantes para compreender que esse processo é um fluxo, com avanços e retrocessos, anteriores ao marco normativo de institucionalidade do Conselho. Segundo Abdul-Hak (2013, p. 140), três declarações presidenciais consolidaram a conformação da América do Sul como zona de paz, possibilitando a ulterior concepção do CDS:

1) a Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile que resultou na criação de uma zona de paz, em julho de 1999; 2) a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, resultante da II Reunião de Presidentes da América do Sul (julho de 2002) e ratificada por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, em novembro do mesmo ano; e 3) a Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina, de julho de 2004, ratificada por uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 2004. (ABDUL-HAK, 2013, p. 140)

Além dos fatores político-institucionais, algumas crises diplomático-militares também intensificaram a necessidade de criação de um Conselho de Defesa na América do Sul, que não gerasse desequilíbrio estratégico e temores de intervenção e ingerência política externa. Dentre eles, conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile; os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como na Bolívia e Paraguai (FUCCILLE, 2018, p. 6-7); tendo ainda como exemplos recentes mais elucidativos o episódio de Angostura<sup>1</sup> e os acordos sobre as bases militares Colômbia-EUA (SOUZA, 2016, p. 129). Além disso, sua criação seria “uma reação diante de imposições, tácitas ou explícitas, de pensamentos alheios à identidade regional – notadamente, a influência estadunidense – nas formulações e práticas das políticas de defesa na América do Sul” (SANTOS, 2018, p. 24).

1 “A criação do CDS, todavia, aconteceu tendo como pano de fundo um incidente diplomático-militar de grande repercussão. Ainda durante as negociações sobre o Tratado da Unasul, houve um incidente envolvendo a Colômbia, Venezuela e Equador. Tratou-se de uma invasão e ataque realizado por tropas colombianas em território equatoriano, contra acampamentos das Farc na região de Angostura, que resultou na morte de vinte de duas pessoas, entre elas o segundo no comando da guerrilha, Raul Reyes. A Venezuela reagiu deslocando tropas para a fronteira com a Colômbia” (SANTOS, 2018, p. 123-133).

De acordo com Okado, Queiroz e Breda (2016), “dois dos objetivos desse conselho sintetizam um conjunto de iniciativa regionais anteriores e o ratificam como tal marco: consolidar a América do Sul como uma zona de paz e construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa”. Assim, uma identidade regional comum no que tange à defesa “reforçaria a confiança mútua e afastaria percepções equivocadas por meio do maior entrosamento entre as Forças Armadas da América do Sul, aportando assim maior previsibilidade e segurança à região” (ABDUL-HAK, 2013, p. 146). Concomitantemente, sinalizaria um

rompimento com o pan-americanismo presente nas visões de segurança hemisférica defendida na Organização de Estados Americanos. A busca de uma identidade sul-americana em termos de segurança e defesa resulta do questionamento levantado por diversos países quanto à eficácia dos instrumentos de segurança coletiva da OEA, como por exemplo, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. (SANTOS, 2018, p. 127)

Em 23 de maio de 2008, foi firmado o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que substituiu a então Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA). A UNASUL tem por objetivo a integração regional nos âmbitos cultural, social, econômico e político. Em 16 de dezembro de 2008, na Costa do Sauipe, inaugurou-se o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), “a primeira experiência de integração em matéria de defesa na região” (SANTOS, 2018, p. 132) que buscou “superar a desconfiança existente, incorporando o setor de defesa como um pilar harmonioso para facilitar o processo de integração regional” (ARREDONDO, 2017, p. 18, tradução nossa).

O CDS constitui-se “como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa” (ABDUL-HAK, 2013, p. 151), composto pelos ministros de Defesa ou equivalentes de seus 12 países membros – Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Nele, são tomadas decisões em consenso e respeito às diversidades, aos anseios, aos valores e às tradições de cada Estado membro; “são apenas declaratórias, sem natureza juridicamente vinculante” (SANTOS, 2018, p. 140).

Segundo o ex-Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, “não se trataria de uma aliança operativa, como uma Otan do Sul, não seria também um exército conjunto do Sul, mas uma entidade que estaria no marco da UNASUL para formar e identificar uma política de defesa Sul-Americana” (SANTOS, 2018, p. 132). Para Celso Amorim, outro ex-Ministro da Defesa, o CDS se orienta por três conceitos, “três C’s” : Cooperação, Confiança e Coordenação (DINIZ, 2015), afirmando ainda que “entre nós, a cooperação é a melhor dissuasão” (SOUZA, 2016, p. 128).

Segundo essa concepção, o CDS forjaria uma identidade sul-americana de defesa, baseada em valores e princípios comuns (respeito à soberania, autodeterminação, integridade territorial, não intervenção, subordinação dos militares ao poder democraticamente constituído, prevalência dos direitos humanos e das liberdades funda-

mentais, a solução pacífica de controvérsias e a igualdade dos Estados). Essa identidade também seria baseada nas características e situações específicas das diversas vertentes geográficas sul-americanas: platina, andina, amazônica, atlântica, caribenha e pacífica. (ABDUL-HAK, 2013, p. 147)

Entre seus princípios, são de fundamental importância o respeito à soberania e à inviolabilidade territorial dos Estados, a autodeterminação e o princípio de não intervenção, o respeito aos direitos humanos, a vigência das instituições democráticas e o fortalecimento do Estado de Direito, a subordinação militar às autoridades civis, a resolução pacífica de controvérsias, a promoção da confiança e da transparência e a redução das assimetrias (ABDUL-HAK, 2013, p. 152).

Como objetivos, o CDS se propõe a: 1) consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de seus povos, como contribuição para a paz mundial; 2) construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais, e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; 3) gerar consenso para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (ARÁNGUIZ, 2013, p. 64).

Assim, o primeiro ponto é a geração de transparência, com a erradicação da desconfiança e eliminação de suspeitas e temores; a seguir, quer se conseguir a certeza do cumprimento de compromissos, com a formação de uma relação de previsibilidade que se mantenha no tempo. O terceiro passo reside em aprofundar a confiança com o estabelecimento de vínculos e de processos associativos para, posteriormente, reconhecer a interdependência e, com isso, institucionalizar a coordenação de políticas até o ponto da criação de instituições supranacionais. (PAGLIARI, 2015, p. 29)

A instância máxima do CDS é o Conselho de Ministros de Defesa ou seus equivalentes, que se reúne uma vez ao ano para deliberações e aprovação do Plano de Ação para o ano seguinte. O Conselho também dispõe de uma Instância Executiva, composta pelos Vice-Ministros ou seus equivalentes, e que se reúne a cada seis meses, para acompanhamento da evolução dos trabalhos. Além disso, a presidência do CDS é rotativa e exercida, a princípio, pelo mesmo país que corresponda à presidência *pro tempore* da UNASUL. Tem por responsabilidade coordenar as atividades do Conselho (ARREDONDO, 2017, p. 19).

As principais atividades do CDS são dispostas em um Plano de Ação anual (ao todo, existem oito Planos de Ação do CDS, desde o ano de 2009 até 2017), dividido em quatro eixos temáticos: 1) políticas de defesa; 2) cooperação militar, operações de paz e assistência humanitária; 3) indústria e tecnologia de defesa; 4) formação e capacitação.

Além dos Planos de Ação, outros documentos acerca do funcionamento e atividades do CDS são considerados importantes. Dentre eles:

- o documento “Procedimentos de Aplicação para as Medidas de Fomento da Confiança e Segurança” (2010), dividido em quatro categorias de fortalecimento da confiança: 1) intercâmbio de informação e transparência; 2) ativida-



des intra e extrarregionais; 3) medidas no âmbito da segurança; e 4) garantias (PAGLIARI, 2015, p. 34);

- o “Informe de Avanço sobre Conceitos e Institucionalidades de Segurança e Defesa, Ameaças, Fatores de Risco e Desafios do Conselho de Defesa Sul-Americano” (2012), que iniciou a tentativa de consenso nas conceituações de Segurança e Defesa Regional;
- a Declaração de Cartagena (2014), em que sete eixos fundamentais foram estabelecidos: 1) ciberdefesa; 2) defesa dos recursos naturais; 3) integração da indústria aeronáutica; 4) construção de um centro de comunicações regional; 5) publicação de gastos regionais em matérias de defesa; 6) realização de um Seminário de Formação Operacional de Direitos Humanos; e 7) abertura da Escola Sul-Americana de Defesa – ESUDE. (JAIMES; MIÑO, 2015, p. 158-159);
- o documento “*Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*” (2015), lançado pelo Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), constitui uma medida de fortalecimento da confiança e transparência, uma vez que realiza uma descrição sistematizada e analisa os aspectos normativos, orgânicos e funcionais das arquiteturas de defesa dos doze países da região.

Um dos pontos centrais do CDS, e que contou com intenso apoio brasileiro nos primeiros anos do Conselho, é a possibilidade de retomada da indústria de defesa, desta vez com complementaridade da cadeia produtiva e amplitude de escala, visando, inclusive, “a cooperação industrial como forma de superação de temores sobre uma suposta corrida armamentista” (ABDUL-HAK, 2013, p. 222-238). Alega-se uma possibilidade de retomada, uma vez que, segundo Fuccille (2018, p. 11), o Brasil, na década de 1980, era considerado um dos maiores exportadores de material bélico do mundo,<sup>2</sup> modificando-se este quadro nos anos 1990. Destarte, ao buscar rearticular uma Base Industrial de Defesa (BID) com alicerce sul-americano, “o CDS apresenta a possibilidade de se trabalhar na construção de uma indústria de defesa sul-americana, com um amplo mercado impulsionado por encomendas estatais e com a participação de empresas dos seus países” (PADULA, 2015, p. 247).

Citando algumas brevemente: o acordo para criação da Agência Espacial Sul-americana e a formação de um segundo grupo de trabalho para o desenvolvimento de um veículo aéreo, em 2011; o acordo para o desenvolvimento de um veículo aéreo não tripulado (VANT) regional no âmbito do CDS; Brasil e Bolívia fizeram acordos para concretizar (ainda sem data definida) os primeiros voos de um VANT do primeiro para vigiar a fronteira conjunta; o projeto IA73 UNASUL-I, apresentado oficialmente em dezembro de 2012, visando a cooperação para a construção de uma aeronave tripulada de treinamento de pilotos militares, já que parte significativa da tecnologia militar advém

2 “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, 29)” (FUCCILLE, 2018, p. 11).

de potências centrais a um custo elevado. Em outubro de 2014, Brasil e Argentina assinaram um acordo para fortalecer a cooperação na área aeronáutica. Brasil e Argentina já vêm desenvolvendo diversas iniciativas de cooperação na área de defesa, como a troca de experiências no setor de defesa cibernética e a participação da Fábrica Argentina de Aviões (FAdeA) na produção (de peças) do avião cargueiro e reabastecedor militar KC-390 da Embraer. (PADULA, 2015, p. 247)

No que tange ao quarto eixo temático das principais atividades do CDS (formação e capacitação), o mais importante e inédito acontecimento foi a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) em 10 de Março de 2009, tendo seu estatuto sido aprovado em 6 e 7 de maio de 2010, na cidade de Guayaquil, Equador. O Centro busca gerar um pensamento estratégico no nível regional, contribuindo à coordenação e harmonização das políticas de defesa na América do Sul. Assim, é uma instância do CDS que atua com base no diálogo intergovernamental, uma vez que busca trabalhar de forma compartilhada com os Centros de Estudos Estratégicos Nacionais, sobre questões de interesse regional.

O propósito do CEED é contribuir para a consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos pelo Estatuto do CDS, na geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano no que tange a defesa e segurança regional, sempre por iniciativa da Instância Executiva do CDS. Em outros termos, busca o fortalecimento da confiança e transparência, a partir de relatórios sobre gastos militares e inventários de meios militares (VITELLI, 2017, p. 11), assim como do próprio documento mensal “Observatório Sul-Americano em Defesa”, um registro elaborado pelo Centro dos principais eventos, dados e notícias notificadas pelos respectivos Ministérios de Defesa do CDS.

O texto do Estatuto do CEED resultou de uma proposta brasileiro-argentina que procurou atender aos seguintes objetivos: a) evitar caracterizar o Centro como instituição voltada a atividades de monitoramento; b) deixar claro que o Centro deve dedicar-se a temas relativos à defesa e à paz regional, excluindo de seu escopo questões estritamente relacionadas à segurança pública; e c) esclarecer que a produção do Centro deve orientar-se para os governos dos países-membros do CDS. (ABDUL-HAK, 2013, p. 153)

Segundo Pagliari (2015, p. 33), “a criação do CEED permitiu conformar características de corpo permanente para as questões de integração regional em defesa”. Como um dos exemplos empíricos da atuação do CEED, desde a Conferência de abertura do Centro – com sede em Buenos Aires – em maio de 2011, ele já possuía uma posição ativa sobre a importância geopolítica dos recursos naturais como “ativos estratégicos de interesse comum” (SOUZA, 2016, p. 140-141). Assim, esta temática constituiu-se como um dos principais eixos de estudos, que auxilia na geração de análises e informações sobre os principais componentes da riqueza natural sul-americana, orientando e sistematizando configurações de cenários futuros para a região. Deste modo, surgiu o “*Estudio Prospectivo Suramérica 2025*”, em novembro de 2015, uma análise minuciosa que buscou consolidar aspectos da defesa regional, juntamente com

outras políticas nacionais e regionais, a fim de maximizar o potencial de recursos naturais estratégicos sul-americanos.

Esse centro, a partir de 2009, realizou trabalhos que visavam distinguir e informar questões de interesse comum, tais como: gastos em defesa dos países membros do bloco, inventários de material militar dos países, a institucionalidade do setor de defesa (Ministério da Defesa e Forças Armadas), política de gênero no campo da defesa, bem como informações sobre exercícios militares realizados na região. Este centro reúne os dados entregues pelos 12 países sul-americanos em relação às suas despesas no setor de defesa, emitindo periodicamente um relatório global sobre esses indicadores em nosso continente e como tem evoluído ao longo do tempo. (ARREDONDO, 2017, p. 22-23, tradução nossa)

Outra instituição criada foi a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), em 20 de fevereiro de 2014, através da I Declaração de Paramaribo na V Reunião Ordinária do CDS. Trata-se de um Centro de Altos Estudos do CDS “com o objetivo de monitorar e articular as iniciativas nacionais dos Estados membros para a formação e capacitação de civis e militares em questões de defesa e segurança regional de nível político estratégico” (ARREDONDO, 2017, p. 23), através do ensino e pesquisa sobre temáticas comuns à região, que contribuam para o avanço gradual de uma visão compartilhada em matéria de defesa e segurança regional.

Ratificados sua criação e estatuto em dezembro de 2014, a Escola não possui local físico fixo, mas uma Secretaria permanente que funciona na sede da Secretaria-Geral da UNASUL, na cidade de Quito, Equador, sem gerar contribuições financeiras obrigatórias dos Estados membros. Os cursos da ESUDE são ministrados em diferentes países da América do Sul, e também por meio de uma plataforma virtual.

Consequentemente, como seu secretário executivo recentemente declarou, o papel do ESUDE consiste em promover “o intercâmbio de instrutores, material didático e metodologias de pesquisa e ensino entre escolas de defesa da região”, ajudando instituições de ensino nacionais a compartilhar seus ativos com os demais, “utilizando o ESUDE como uma espécie de repositório para ativos comuns e gerenciamento de atividades combinadas”. (VITELLI, 2017, p. 12, tradução nossa)

Na busca de agregar todos os países participantes da UNASUL, o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL), sediado na Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro, teve sua primeira turma em 2012. O Curso é destinado a civis e militares, comumente dois alunos (um civil e um militar) dos doze países da UNASUL que atuam na área de defesa, integralmente financiado pelo Ministério de Defesa do Brasil (ARREDONDO, 2017, p. 23-24). Tem como objetivo proporcionar conhecimentos que possibilitem o desenvolvimento de um pensamento sul-americano de defesa, com base na cooperação e integração regionais. Sua estrutura curricular é desenvolvida ao longo de 10 semanas, com uma carga horária total em torno de 330 (trezentas e trinta) horas, em que os discentes realizam estudos teóricos e aplicações práticas.

Além dessas iniciativas de formação e capacitação, Souza (2016, p. 136) elenca outras expressivas iniciativas dos Estados membros, como o Curso de Capacitação Técnica Polar, articulado pela Argentina; o Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa, já em sua terceira edição; o Curso Avançado de Defesa Sul-Americana para altos funcionários dos Ministérios de Defesa, também em seu terceiro ano; o primeiro Curso Sul-Americano de Defesa e Pensamento Estratégico, sob responsabilidade do Equador; e o primeiro Curso Sul-Americano de Direito Internacional e Direitos Humanos das Forças Armadas, coordenado pelo Peru.

Com o intuito de fortalecer a América do Sul como uma zona de paz e cooperação, o Conselho estabeleceu Medidas de Fomento à Confiança e Segurança (MFCS), tais como: intercâmbio de informação e transparência, atividades militares intra/extra regionais, metodologia única para elaboração de planilha de gastos de defesa na região e formulário padronizado de inventário militar.

Em 2017, foi apresentado o Registro de Despesas Sul-Americanas em Defesa, publicado pelo CEED, no qual foram apresentados os gastos de defesa<sup>3</sup> regionais executados pelos países sul-americanos durante a década 2006-2015. Vale ressaltar que este Registro é um relatório oficial dos desembolsos efetuados pelos países membros da UNASUL em termos de defesa, baseado em uma definição comum de gastos, uma metodologia técnica padronizada para mensuração e um mecanismo de consulta anual visando à transparência.

Cumulativamente, o gasto total com a defesa regional para a década foi de 337.102 milhões de dólares correntes, com uma despesa regional média por ano de 33.710 milhões de dólares. Os gastos de defesa da América do Sul como porcentagem do PIB regional são estáveis ao longo da década, com uma média de 0,98%. Essa porcentagem mostra que a América do Sul está globalmente abaixo de outras regiões em termos de gastos regionais em defesa em relação ao PIB. Ainda, no que se refere aos gastos regionais com defesa em relação aos gastos fiscais regionais, a média para a década é de 3,78% (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

De modo complementar, Arredondo afirma que um dos desafios do CDS

seria a capacidade de estabelecer um modelo geopolítico genuíno que leve em consideração os pontos fortes da região, caracterizados principalmente pela abundância de recursos naturais e pela intercomplementaridade política, social, religiosa e econômica existente. (ARREDONDO, 2017, p. 25, tradução nossa)

Na visão de Abdul-Hak (2013, p. 240), a cooperação regional em defesa tal qual proposto pelo CDS oferece ganhos coletivos para seus Estados membros, como

a mitigação da insuficiência de meios de defesa da maioria dos países da UNASUL; a recuperação e o fortalecimento da indústria de defesa regional; a redução de riscos de isolamento regional; a promoção de contatos regulares entre os comandos militares; a criação de confiança; o aumento dos custos de ruptura de compromissos multilaterais

3 “Se entende por Gastos em Defesa: ‘todos os recursos alocados pelo Estado para o financiamento de atividades que incluem a segurança nacional do país.’” (CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO)

assumidos, por meio da imposição de censuras e sanções; a definição de funções para as Forças Armadas alheias à esfera política interna; e o surgimento de novos atores e novas redes de interesse (em torno de temas como a indústria de defesa), que possam gradualmente contribuir para a superação de antigas rivalidades. (ABDUL-HAK, 2013, p. 240)

Entretanto, apesar dos avanços, observam-se alguns obstáculos extrarregionais para a criação de uma aliança operativa na América do Sul: uma persistente primazia regional estadunidense, um sistema competitivo de alinhamentos e crescentes influências extrarregionais. Além disso, a partir de uma perspectiva construtivista, Fuentes e Santana (2009, p. 571) realizam um interessante quadro sobre as dificuldades (e oportunidades) futuras do CDS, tanto pelo baixo nível de institucionalização que os acordos adquiriram quanto somado à dificuldade de medir a redefinição de interesses e práticas internacionais.

Desde a criação do CDS, constata-se um ponto de inflexão negativo nas suas atividades a partir de 2015, com um processo de esvaziamento da UNASUL e do CDS que converge com o vácuo de poder ensejado, principalmente, pela crise político-institucional brasileira. “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” (FUCCILLE, 2018, p. 3).

Apesar de parcela substantiva do esvaziamento de poder do bloco possuir como variável independente a postura do Governo brasileiro em relação ao projeto de integração e cooperação regional, tal movimento não ficou restrito ao Brasil, tendo outros países sul-americanos pleiteado e ratificado suas ausências e saídas da União.

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. (FUCCILLE, 2018, p. 14)

Como constatado, mudanças no cenário sul-americano, como trocas presidenciais com diferentes visões de mundo, auxiliam a agravar esse cenário, uma vez que a figura personalista foi um elemento essencial para a consolidação do projeto do Conselho. Ainda, segundo Souza (2016, p. 134), auxilia no colapso da UNASUL e, por conseguinte, do CDS, a “progressiva crise na Venezuela, com o falecimento de Hugo Chávez, bem como a eleição

de Mauricio Macri na Argentina, rompendo com as políticas kirchneristas e seu expressivo entusiasmo pela cooperação no âmbito do CDS”.

Em 2018, alguns fatos corroboram a prerrogativa de desaceleração do processo cooperativo dentro do CDS e da UNASUL. Em abril, Brasil Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru suspenderam sua participação na UNASUL por tempo indeterminado, alegando um impasse em relação à escolha do secretário-geral da organização;<sup>4</sup> em julho, o chefe de gabinete Yuri Chillán – que vinha atuando como chefe *de facto* devido à vacância do secretário-geral desde janeiro de 2017 – renunciou ao cargo; também em julho, o presidente equatoriano Lenin Moreno anunciou o pedido de devolução do edifício-sede da UNASUL, em Quito; em agosto, o governo colombiano de Iván Duque noticiou a saída definitiva da UNASUL – o que pode vir a incentivar outros países a realizarem o mesmo –, pouco tempo depois do anúncio de sua entrada como “sócio global” na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sendo o único país latino-americano no grupo.

Em outros termos, o padrão de alinhamento entre os países sul-americanos – que volta a se configurar, na segunda metade década de 2010, no apotegma “o inimigo do meu inimigo é meu amigo”, que Philip Kelly (1997) denomina de *checkerboards*<sup>5</sup> – vem impedindo o desenvolvimento de uma cooperação e integração regional mais intensa e duradoura. Como elemento intensificador do processo, a omissão brasileira é de suma importância na temática da (des)integração e, especificamente, da não continuidade de um projeto de defesa regional sul-americana e do aprofundamento de uma embrionária Comunidade de Segurança.

#### 4 A importância do Brasil na temática da defesa regional sul-americana

A vocação geopolítica do Brasil se coaduna com seus 16 mil km de fronteiras terrestres com quase todos os países sul-americanos (com exceção de Chile e Equador) e 7,5 mil km de fronteira marítima – sendo o maior país do Atlântico Sul. Pertencente ao grupo de cinco maiores países em termos de território e população, entre as dez maiores economias do mundo em termos de PIB, aproximadamente 95% das reservas petrolíferas localizadas *off-shore*, e mais de 90% do seu comércio exterior feito pelo mar, o Brasil se configura como um país simultaneamente marítimo e continental, uma dualidade geopolítica em seu entorno estratégico.

O termo entorno estratégico surge no Plano Nacional de Defesa (PND) de 2005 e na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, que originou o Livro Branco de Defesa Nacional (2012). Tal conceito vinha sendo uma prioridade da Política Externa Brasileira (PEB) na década de 2000, utilizada nos discursos do ex-ministro de Relações Exteriores Celso Amorim, do seu ex-Secretário Executivo, Samuel Pinheiro Guimarães, e do ex-presidente Lula. A partir desses documentos, o conceito é definido como “a região onde o Brasil quer irradiar – prefe-

4 “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 um ano e meio está vaga), em especial a aberta oposição de Bolívia (que assumiu a Presidência Pró-Tempore do bloco multipropósito em abril de 2018) e Venezuela” (FÚCCILLE, 2018, p. 15).

5 “*Checkerboards* aparecem como estruturas multipolares de equilíbrio de poder que revelam uma fragmentação em relação ao ditado: ‘Meu vizinho é meu inimigo, mas o vizinho do meu vizinho é meu amigo’. Esses fenômenos apareceram nos assuntos externos da América do Sul republicana” (KELLY, 1997, p. vii, tradução nossa).

rencialmente – sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar, o que inclui a América do Sul, a África Subsaariana, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul” (FIORI, 2013); *i.e.*, entorno estratégico pode ser classificado como perímetro de segurança, área de influência imediata e/ou área de interesse estratégico.

Cada país possui um entorno estratégico a partir de sua configuração geopolítica nas relações internacionais, que se caracteriza como um ambiente anárquico, competitivo, hierarquizado e assimétrico. Conquanto, interseções dos múltiplos entornos estratégicos revelam choques de interesse e conflitos no sistema internacional, no qual qualquer presença ou interferência de potência externa – ou até mesmo interna – no entorno estratégico de qualquer país é visualizada como uma ameaça a sua segurança nacional.

Tal fato é comumente mitigado ou amenizado a partir da correlação de interesses mútuos e recíprocos. Essa convergência é profícua e duradoura na medida em que projetos de integração regional são intensificados. Em qualquer projeto de integração, os objetivos finais são delineados como uma meta geopolítica. Seja em termos de segurança, desenvolvimento, poder internacional ou identidade, a integração regional busca confluir os interesses particulares e coletivos dos países integrantes e como tal projeto se relaciona com as potências hegemônicas, levando a uma mudança do *status quo* dos países no sistema internacional.

No que tange a área de Segurança e Defesa, relacionadas tanto a integração regional quanto ao entorno estratégico brasileiro, a criação do CDS, como iniciativa brasileira para uma agenda comum entre os países sul-americanos, visava a construção de uma força dissuasória para defender áreas estratégicas, como a Amazônia, a Bacia do Prata e o Pré-sal, com uma ênfase na soberania sobre recursos naturais e defesa diante de ameaças interestatais. Como afirma Abdul-Hak (2013, p. 193), “o Brasil é um país que tem muito a defender, mas com limitada capacidade efetiva de defesa”.

A partir da primeira década do século XXI, o Brasil começou a desenvolver uma estratégia de afirmação internacional e expansão de sua presença em alguns tabuleiros geopolíticos, no qual a própria concepção do CDS seria mais do que um órgão de defesa coletiva em seu perímetro geopolítica: “o CDS é para Brasília um passo de grande importância em sua carreira para o reconhecimento como uma grande potência” (MIJARES, 2011, p. 7), e serviria de legitimação coletiva para “a aspiração do Brasil de se tornar membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas” (JAIMES; MIÑO, 2015, p. 147, tradução nossa).

No que se refere ao redesenho da geometria internacional, as mudanças econômicas na América do Sul são um fato novo e de enorme importância. Segundo Fiori (2013, p. 14), “a América Latina será cada vez mais hierarquizada e o futuro da América do Sul, em particular, será cada vez mais dependente das escolhas e decisões tomadas pelo Brasil”. Logo, o país se encontra em uma posição estratégica “para alavancar ou impactar as relações internacionais. Certos países são encontrados em posições centrais ou intermediárias e, portanto, podem desfrutar de certas vantagens no comércio, acesso a recursos e liderança” (KELLY, 1997, p. 15, tradução nossa).

A soma de todas as suas potencialidades faz com que o Brasil se apresente como espaço primordial de promoção do desenvolvimento e defesa regional do seu entorno estratégico sul-americano, com maiores ganhos para os países menos desenvolvidos. Seja pelo seu grande mercado

consumidor, pelo seu parque industrial, pelo seu potencial agrícola, pela sua capacidade militar, um crescimento constante por parte da economia de maior desenvolvimento, quando complementado com uma busca pela maior integração regional, proporcionará um aumento das importações desses parceiros, aumentando a demanda pela produção desses países e, por consequência, seu interesse em colaborar com uma estratégia geopolítica que priorize a integração, diante dos desafios externos impostos pela economia mundial (COSTA, 2013, p. 675-676).

Logo, dado seu peso específico, é de fundamental importância que o Brasil assuma o papel de grande player regional e internacional, de motor da expansão econômica (COSTA, 2013, p. 675), de “país baleia”<sup>6</sup> (SOSA, 2013, p. 137), de “líder da integração” (KELLY, 1997, p. 179), cujo caminho para a inserção internacional do Brasil deve ser compreendido a partir da integração e cooperação sul-americana.

Retomando a série histórica de gastos com defesa regional, as variações anuais registradas durante a década foram crescentes, ainda que em diferentes graus; somente no último ano fiscal da série (2015) houve uma forte redução dos gastos regionais em defesa, de 14,54% em relação ao ano anterior (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017). Uma das possíveis hipóteses para tal fato converge com a problematização do presente artigo; a partir da crise política brasileira e relativo afastamento dos temas referentes à UNASUL e CDS, há uma redução expressiva de participação em termos econômicos, haja vista que os gastos regionais de defesa do Brasil possuem parcela significativa do total.

Seguindo a mesma lógica de vácuo político brasileiro, outro dado interessante é da composição dos gastos com defesa no nível regional, que permite afirmar que a maior parte é alocada à categoria Pessoal, com uma média de 59,57% para a década, seguida por Operações e Manutenção (22,60%), Investimentos (17,18%) e Pesquisa e Desenvolvimento (0,47%). Em outros termos, pode-se afirmar um processo de desinvestimento no setor de defesa regional de 2014 (17,72%) para 2015 (10,19%), sendo este último inferior em termos percentuais para todos os anos da série (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA DEL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO, 2017).

Constata-se uma relação de reciprocidade mutuamente benéfica entre a América do Sul e o Brasil, uma vez que há uma importância estratégica da região para o Estado brasileiro, assim como este último configura-se como principal promotor do Conselho de Defesa Sul-Americano em seus anos iniciais, seja pelo viés econômico ou político. Neste quesito, visualiza-se uma diminuição na diplomacia presidencial do Governo Lula para o Governo Dilma, inclusive considerando-se a América do Sul (MILANI et al., 2014, p. 62-63). Além disso, após o processo de impeachment em 2016, essa declividade brasileira em seu entorno estratégico se torna ainda mais sintomática, seja pelo redirecionamento interno visando uma estabilidade política, ou pela modificação do viés ideológico na pauta externa.

Ainda no que se refere à política externa, visualiza-se que de 2008 até 2018, houve um decréscimo da importância que o Brasil direcionou ao seu entorno estratégico sul-americano: no governo Lula, a partir da política externa ativa e cooperativa Sul-Sul e estímulo

---

<sup>6</sup> De acordo com a terminologia do Itamaraty, esse tipo de país é caracterizado por sua grande dimensão geográfica, demográfica e econômica e pelo fato de que, quando mobilizados, agitam o sistema mundial.



político, econômico e diplomático à América do Sul, visualizou-se o fortalecimento e surgimento de novos temas na agenda internacional, possibilitando, inclusive, a criação do CDS em 2008; no governo Dilma, há um processo de relativa continuidade com seu antecessor, mas a prevalência da diversificação de parcerias diante da transformação do cenário internacional, invocando um perfil mais baixo de atuação externa e uma contribuição brasileira aquém da esperada no CDS; com Temer, a liderança do Brasil na América do Sul se esvazia, devido à crise política, a impopularidade e falta de credibilidade do presidente e, principalmente, a partir do impacto negativo de medidas de política externa tomadas pela gestão (CASTILHO; BOAS, 2018).

Assim, buscou-se demonstrar as potencialidades geopolíticas não aproveitadas pelo Brasil na consecução de um processo de integração, baseado no CDS, que revigorasse o caráter da defesa regional. As particularidades econômicas, geopolíticas e diplomáticas demonstram que a inação ou entorpecimento por parte do Brasil vêm levando ao fracasso do CDS. Logo, as ações brasileiras no marco do CDS explicam seus êxitos iniciais, e a omissão no período mais recente explica, em certa medida, a sua paralisia.

A integração regional é parte integrante e indivisível do pilar que compõe a estratégia de inserção internacional, de segurança e defesa do Brasil. Assim, o país se apresenta como centro polarizador e dinamizador da integração sul-americana: 1) por ser um ator indispensável para a construção de um diálogo político internacional que contribui para a formação de outra estrutura de governança global; 2) como liderança na América do Sul por sua influência política e geoestratégica, além de possuir capacidades materiais, organizacionais e doutrinárias para a formulação de um projeto em conjunto com o seu entorno estratégico; 3) por já desempenhar um papel central nos processos de integração e no seu aprofundamento; 4) por possuir centros de crescimento industrial e de inovação que podem engendrar resultados de importância regional e internacional; e 5) por contribuir com a configuração de uma identidade sul-americana, essencial para a criação de uma Comunidade de Segurança Sul-Americana.

A América do Sul possui a capacidade de constituir-se como uma Comunidade de Segurança, através do CDS, e intensificar os projetos de integração autônomos, através da UNASUL. Além disso, possui uma “cultura diplomática” comum, com reconhecimento das antigas fronteiras coloniais (*uti possidetis*), coexistência internacional pacífica (o princípio da convivência), princípio da não intervenção e respeito mútuo das soberanias nacionais, resolução de conflitos por meios diplomáticos, resolução pacífica de disputas internacionais, incluindo o recurso a arbitragem, mediação e outras técnicas jurídicas e diplomáticas semelhantes.

No âmbito da segurança sul-americana, a fragilidade dos países configura o maior desafio, exigindo uma resposta coordenada e conjunta, com poder institucionalizado, mas que possua o Brasil como potência regional: “a coesão institucional e o futuro de uma possível comunidade de segurança passam a ter mais a ver com o futuro da UNASUL do que do MERCOSUL e do papel exercido pelo Brasil” (FUCCILLE, REZENDE, 2013, p. 85).

Dentre os desafios para o Brasil na intensificação do CDS, no curto prazo, visualiza-se o financiamento regular das atividades; no médio prazo, encontrar respostas adequadas aos problemas de segurança regionais e exportações da indústria de defesa; no longo prazo, o adensamento do

processo geral de integração da UNASUL (ABDUL-HAK, 2013, p. 241-242). Ainda, dos principais desafios do Brasil para a consecução de uma segurança regional baseada numa Comunidade de Segurança, atenta-se para a necessidade de constituir-se como uma política de Estado, e não de Governo, “destinados a ter durabilidade, apesar das mudanças políticas” (UGARTE, 2009, p. 15), assim como a atração de determinadas frações políticas e econômicas endêmicas, ainda contrárias a projetos de integração com ganhos de longo prazo.

A agenda de segurança na América do Sul está em disputa. Seu balanço permite tanto interpretações otimistas quanto pessimistas, ou uma mescla destas. O principal desafio que se coloca para o estabelecimento de uma agenda regional a partir de uma identidade sul-americana no âmbito do CDS é que essa deve resultar da interação das agendas políticas dos países membros, do que eles percebem como ameaças. [...] Se o Brasil não for capaz de promover uma agenda de integração, segurança e desenvolvimento para os países da região, a tendência à fragmentação de projetos de integração persistirá, abrindo espaço para a penetração de potências externas e suas agendas, que buscam acesso a recursos naturais. (PADULA, 2015, p. 257-258)

Além do Artigo 4º da Constituição Federal do Brasil, que preconiza a integração econômica, política, social e cultural latino-americana, a integração da defesa continental é fundamental para o Brasil tanto em termos estratégico-dissuasórios, buscando impedir intervenções externas na região, quanto para a integração econômica de uma base industrial de defesa, aumentando sua escala de produção a fim de competir em mercados externos. Além do mais, tanto a END como o CDS se conectavam à política externa do país, uma vez que

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. (FUCILLE, 2018, p. 14)

Como aponta Santos (2018, p. 145), ao afirmar que a segurança regional articula a defesa nacional, “um cenário de estabilidade e equilíbrio nas relações interestatais pode ser traduzido como segurança regional ou internacional, o que requereria, por parte dos Estados, uma disposição à cooperação em seu entorno estratégico” (SANTOS, 2018, p. 145). Ainda, segundo Abdul-Hak (2013, p. 240), o CDS, ao constituir-se em espaço permanente de consultas e reflexão regional sobre temas estratégicos, “articula dois objetivos diplomáticos tradicionais do Brasil: o fortalecimento da cooperação interestatal como forma de minimizar os riscos do uso da força em seu entorno geográfico e a consolidação da autonomia nacional e regional”. Ou seja, do ponto de vista político brasileiro, é conveniente a formação de blocos de poder que resultem numa política de Estado diante de ameaças externas no sistema interestatal, cuja articulação geopolítica entre os países sul-americanos é fundamental, inclusive, em suas estratégias de desenvolvimento.

## 5 Considerações finais

O presente artigo buscou realizar um estudo dos dez anos do Conselho e de Defesa Sul-Americano (CDS), seus avanços e retrocessos, delineando os principais objetivos do bloco e as principais ações práticas no período.

Na atualidade, alguns fatores demonstram, após dez anos, a crise que tanto a UNASUL quanto o CDS atravessam: a exiguidade na progressão de uma identidade sul-americana, a remanescente existência de um competitivo sistema de alianças intra e extrarregionais, a carência de uma diretriz política de Estado, as sucessivas crises político-econômicas de alguns países membros, a escassez de divisas para a composição orçamentária, a dispersão na busca de interesses comuns, a falta de vontade política prática por parte de alguns países-membros.

O CDS inicia como um incipiente mecanismo de segurança coletiva, com relevância do nível regional como espaço de interação entre o nacional e o global; entretanto, não se configurou como uma Comunidade de Segurança, uma vez não foram desenvolvidas perspectivas mútuas baseadas em normas comuns institucionalizadas, interesses comuns e estruturas de governança independentes. O caso específico do Brasil, com sua importância na defesa regional e geopolítica, somente veio a ratificar a dependência da UNASUL no maior país da região, cuja crise interna atinge diretamente a inoperabilidade do CDS nos anos finais de sua década de existência.

Ainda que o Brasil possua um papel central no desempenho e funcionalidade do CDS, seja por ser o principal produtor de ciência e tecnologia militar, maior polo industrial de defesa e/ou como elo geopolítico entre o Cone Sul e a Amazônia, constatou-se que a sua contribuição vem diminuindo ao longo do tempo. Logo, ainda que existam outras explicações alternativas sobre a paralisia atual do CDS, como países com divergências ideológicas, o fim do boom das commodities, a baixa institucionalização do organismo, fundamenta-se que a omissão brasileira seja uma das variáveis mais importantes, cujo vácuo político e ausência de liderança deixam dúvidas quando a possibilidade do país se estabelecer como base de uma futura Comunidade de Segurança na América do Sul.

Assim, conclui-se que inexistente tal Comunidade, e sim apenas um estopim a partir do marco da construção do CDS. A probabilidade de constituir-se no atual contexto é baixíssima, haja vista que a defesa é uma área sensível e parcimoniosa, não sendo realista esperar avanços substanciais no curto prazo. Além disso, contribui para tal cenário o vácuo político de determinados setores em Estados chave para o fortalecimento do projeto de integração e conformação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa.

Entretanto, elementos importantes para a construção efetiva de uma Comunidade de Segurança Sul-Americana foram criados durante os dez anos do Conselho de Defesa Sul-Americano, como o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL), dentre outras iniciativas expostas ao longo do artigo. Tais projetos poderão avançar – ou retroceder – de acordo com os tomadores de decisões políticas no âmbito regional.

Por conseguinte, o cenário político negativo na região – intensificado pela instabilidade político-institucional brasileira – poderia comprometer seriamente a existência da incipiente

Comunidade. Como demonstram as experiências da primeira década de 2000, haja vista a vital importância geopolítica e geoeconômica do Brasil na região, tanto entorno estratégico brasileiro como integração regional sul-americana são partes indivisíveis de um mesmo projeto político, cuja segurança e defesa possuem papel fundamental.

## Referências

ABDUL-HAK, A. P. N. T. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

ADLER, E.; BARNETT, M. A framework for the study of security communities. *In*: ADLER, E.; BARNETT, M. (Ed.). **Security communities**. New York: Cambridge University Press, 1998. p. 29-65.

ARÁNGUIZ, J. B. El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas. **Revista Enfoques**, Santiago, v. 11, n. 19, p. 53-75, 2013.

ARREDONDO, G. A. UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano en su primer lustro 2011-2016. **Revista de Marina**, Viña del Mar, n. 957, p. 18-25, 2017.

BELLAMY, A. J. **Security communities and their neighbours: regional fortresses or global integrators?** London: Palgrave Macmillan, 2004.

BRAGATTI, M. C.; GONÇALVES, R. M. Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, v. 13, n. 2, 2018.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

CASTILHO, A. L.; BOAS, V. V. A política externa do governo Temer e o distanciamento da integração regional na América do Sul. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, 26 nov. 2018. Disponível em: <http://bit.ly/2RF9frN>. Acesso em: 11 dez. 2019.

CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. **Registro suramericano de gastos agregados en defensa: 2006-2015**. Buenos Aires, 2017.

COSTA, D. Do sonho do Mercosul à realização da Unasul. *In*: GADELHA, R. M. A. F. (Org.). **Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração**. São Paulo: Educ, 2013. p. 661-682.

DEUTSCH, K. W. et al. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience**. New York: Greenwood, 1969.

DINIZ, R. O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano. **Carta Capital**, São Paulo, 24 fev. 2015. Disponível em: <http://bit.ly/2Pyqita>. Acesso em: 11 dez. 2019.

FIORI, J. L. O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI. **Carta Maior**, 24 maio 2013. Disponível em: <http://bit.ly/34dClkC>. Acesso em: 11 dez. 2019.

FUCCILLE, A. Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., 2018, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2018. p. 1-19.

FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

FUENTES, G. A.; SANTANA, C. O. El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista. **Papel Político**, Bogotá, v. 14, n. 2, p. 543-579, 2009.

HENDLER, B. A evolução dos estudos de Segurança Internacional e a Escola de Copenhague: reflexões e possibilidades para o mundo pós "pós Guerra Fria". *In*: HENDLER, B. (Org.). **Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças**. Curitiba: Prismas, 2016. p. 9-26.

JAIMES, G. E. N.; MIÑO, N. R. El Consejo de Defensa Suramericano y la creación de una política común de seguridad regional. **Criterios Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional**, Bogotá, v. 8, n. 1, p. 145-164, 2015.

KELLY, P. **Checkerboards and Shatterbelts: the geopolitics of South America**. Austin: University Of Texas Press, 1997.

MIJARES, V.M. Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. **Politeia**, Caracas, v. 34, n. 46, p. 1-46, 2011.

MILANI, C. et. al. **Atlas da política externa brasileira**. Buenos Aires: Clacso; Rio de Janeiro: EDUERJ, 2014.

OKADO, G. H.; QUEIROZ, G.; BREDA, J. O Complexo de Segurança Regional centrado na América do Sul: um regime de segurança sob um política com poder. *In*: HENDLER, B. (Ed.). **Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças**. Curitiba: Prismas, 2016. p. 27-68.

PADULA, R. A disputa pela agenda de segurança regional e o Conselho de Defesa Sul-americano. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 221-262, 2015.

PAGLIARI, G. C. Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 10, ed. esp., p. 23-40, 2015.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2005.

SANTOS, M. C. **Construindo inimigos para a América do Sul**: os discursos de segurança no Conselho de Defesa da Unasul. Curitiba: Appris, 2018.

SOSA, A. J. ¿Mercosur frente a la Unasur? In: GADELHA, R. M. A. F. (Org.). **Mercosul a Unasul**: avanços do processo de integração. São Paulo: Educ, 2013. p. 119-149.

SOUZA, T. A. F. As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 124-148, 2016.

UGARTE, J. M. **El Consejo de Defensa Suramericano**: balance y perspectivas. Fundación Friedrich Ebert, 2009.

VAZ, A. C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. UNASUR, Brazil and the South American Defense Cooperation: a decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 60, n. 2, p. 1-21, 2017.

VITELLI, M. G. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 2, n. 60, p. 1-17, 2017.