

## Introdução

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado em 2008, com a finalidade de atuar como um âmbito de consulta, de cooperação e coordenação em matéria de defesa. O CDS não representa um órgão de defesa tradicional, a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tampouco tem pretensões de construir um aparelho militar sul-americano. O CDS possui três objetivos principais: 1) consolidar a América do Sul como zona de paz; 2) constituir uma identidade sul-americana em matéria de defesa; e 3) gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008, p. 3-4).

Até o estabelecimento do CDS, apenas o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID), criados ainda sob a lógica da Guerra Fria e incorporados ao aparelho institucional da Organização dos Estados Americanos (OEA), tratavam das questões de segurança e defesa na região. Ambos configuraram-se como organizações hemisféricas, abrangendo a América do Sul, América do Norte e América Central, e não instrumentos específicos (criados e geridos) sul-americanos.

O Tratado Constitutivo do CDS busca criar uma “instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa” (UNASUL, 2008, p. 1). Contudo, não ficam claros os elementos a serem defendidos ou os fatores que ameaçam a segurança da América do Sul. Apenas no artigo 3º, alínea “j”, menciona-se um eixo de defesa concreto, a saber: o CDS atuará conforme o princípio de fomentar “a defesa soberana dos recursos naturais de nossas nações” (Ibidem, p. 3). Tal lacuna suscita discussões sobre como ideias de segurança e defesa são incorporadas pelo CDS e como questões práticas serão abordadas.

Desde a criação do CDS, diversas produções acadêmicas têm buscado estabelecer uma agenda de pesquisa que proporcione melhor entendimento tanto dos objetivos da criação do órgão quanto de seu funcionamento. Portanto, este estudo tem como objetivo traçar um panorama geral das principais hipóteses para a criação do CDS, discutindo as premissas de pesquisas acadêmicas realizadas sobre o assunto.

Apenas com fins metodológicos, os estudos sobre o CDS estão divididos em três eixos: 1) produto do protagonismo (ou hegemonia) brasileira; 2) transição de modelos de regionalismo; e 3) institucionalismo.

1 Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, PE, Brasil.

2 Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, Recife, PE, Brasil. Linha de pesquisa: estudos de estratégia, defesa e segurança internacional.

A divisão das categorias dá-se por similaridades entre as pesquisas. No eixo “protagonismo brasileiro”, agrupam-se os autores que entendem a atuação do Brasil como fator principal para a criação do CDS. O eixo “transição do regionalismo” aglutina os autores que indicam o CDS como resultado de um momento de transformações na constituição dos blocos regionais. Já o último eixo, “institucionalismo”, dá ênfase a autores que discutem os elementos institucionais que formam o CDS.

É importante mencionar que o terceiro eixo é de difícil sistematização, uma vez que poucos autores desenvolvem esta perspectiva, além de deficiências estruturais do CDS (carência de informações oficiais e sistematização, documentos incompletos ou apenas rascunhados etc.), que impedem um estudo mais aprofundado. Dessa forma, este artigo preza pelo estabelecimento de reflexões sobre a atual arquitetura de segurança e defesa na América do Sul, indicando os avanços e desafios do CDS desde sua criação.

### **O Conselho de Defesa Sul-Americano como produto do protagonismo (ou hegemonia) brasileiro**

Fuccille (2014) fundamenta sua análise do CDS a partir de uma perspectiva brasileira, em que o órgão é fruto do impacto do protagonismo regional do país no início do século XXI. Parte-se do pressuposto que, com a guerra norte-americana ao “terror”, abre-se espaço para rearranjos da arquitetura da segurança e da defesa regional. É nesse contexto que o Brasil, para consolidar sua pretensão de ator global, deve demonstrar seu papel de promotor da estabilidade regional, inclusive militar.

A aprovação do CDS é encarada como um esforço brasileiro em promover consensos, que conseguiu articular

os 12 membros da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) de modo a superar divergências políticas e ideológicas dos países sul-americanos, sobretudo contendas entre Colômbia e Venezuela. O Brasil conseguiu aprovar a proposta de uma estrutura “suavizada, de concertação, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos de segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso” (FUCCILLE, 2014, p. 117). Dessa forma, o Brasil possibilitou a criação de um órgão capaz de estabilizar a região; todavia, não foi percebido como um instrumento para a consolidação da hegemonia brasileira na América do Sul.

O autor utiliza as premissas da Escola de Copenhague para melhor identificar o Complexo Regional de Segurança da América do Sul, cujo avanço não pode ser desprezado, embora ainda apresente sérias limitações. Além disso, Fuccille (2014) discorre sobre a importância – mas também incipiência – da transição de um modelo negativo (marcado pela interferência de Washington) para um modelo cooperativo, em que o CDS se torna o grande expoente desse processo.

Na construção de seu estudo, Fuccille (2014) não apresenta qualquer incômodo ou dúvidas quanto ao protagonismo brasileiro na criação do CDS, tampouco quaisquer interferências diretas dos países sul-americanos para suavizar a hegemonia de Brasília. Ele aparenta cair no discurso brasileiro da aceitação passiva da América do Sul de uma suposta “liderança natural” do Brasil, apresentando dados quanto à população, ao PIB, ao território, entre outros que justificam essa liderança. A única crítica feita ao protagonismo brasileiro é em relação a seu titubeio histórico em levar adiante projetos regionais, principalmente devido aos custos (financeiros e não financeiros) que causam.

Não é passível de discussão a importância do Brasil no contexto regional: isso é um fato incontestável. No entanto, é sabido que a liderança brasileira na América do Sul encontra diversos entraves, oposições e dificuldades. Nesse sentido, os arranjos cooperativos na região, historicamente, necessitam de um árduo trabalho do Itamaraty para fazer concessões e promover entendimentos e acordos. Saraiva (2007, p. 49), por exemplo, discute alguns problemas enfrentados por Brasília para a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações: “a atuação brasileira nesta área conviveu também com algumas tensões. A partir do incremento de sentimentos nacionalistas, alguns países vizinhos reivindicam concessões brasileiras no campo econômico”<sup>3</sup>.

Brilhantemente, o autor chama a atenção para o caráter recente do CDS, que ainda não passou por “nenhuma prova de fogo” (FUCCILLE, 2014, p. 123) que teste a eficiência de seu arranjo em promover o equilíbrio regional. Contudo, o autor não despreza a importante atuação do UNASUL/CDS no gerenciamento da crise entre Venezuela e Colômbia. Dessa forma, Fuccille conclui sua análise propondo uma agenda de pesquisa para melhor entender os desdobramentos do CDS, bem como da liderança brasileira nesse órgão e na região.

Varas (2008) também fundamenta sua análise sob a perspectiva do interesse brasileiro. O CDS emerge em um ambiente instável, em que a incursão colombiana no Equador torna-se elemento decisivo para a criação de um mecanismo regional voltado para a defesa. Para o autor, o vácuo continental deixado pelos EUA possibilitou o desenvolvimento

de uma estratégia geopolítica renovada, que poderia incorporar assuntos sensíveis, como segurança e defesa.

De acordo com o autor, o Brasil pretendia consolidar sua liderança regional implicando o reconhecimento do papel de Brasília como estabilizador regional. Ele destaca que não basta querer ser líder, também é importante o reconhecimento da liderança; elemento ainda muito controverso no espaço sul-americano. Nesse sentido, o CDS é caracterizado como resultado da “hegemonia consensual<sup>4</sup>” empreendida pelo Brasil, principalmente na administração Lula da Silva.

É possível notar tal postura brasileira em alguns discursos proferidos pelo ex-presidente. Em 2006, por ocasião das comemorações do dia do diplomata, Lula da Silva afirmou que “um país que quer ter liderança tem que exercer esse papel, sem hegemonia, mas esse papel de construir parcerias” (2006, p. 2).

Apesar de ressaltar a criação do CDS sob a perspectiva dos interesses brasileiros, Varas (2008) não negligencia o peso que os EUA exercem sobre a região. O CDS também se insere em um contexto de necessidade de criação de um órgão comum na América do Sul para a segurança e a defesa. Tal organismo afastaria (ou diminuiria) a influência norte-americana, ao mesmo tempo que daria para os países sul-americanos alternativas ao TIAR e à OEA.

Em seu breve artigo, Varas (2008) conclui que o CDS faz parte da proposta brasileira de construir uma liderança multidimensional na região, bem como se consolidar como *player* global.

Urgarte (2010) faz um balanço dos primeiros anos de atuação do CDS, bem como

3 Para maiores detalhes sobre a atuação do Itamaraty na construção de arranjos cooperativos na América do Sul, ver: Amorim (2004), Saraiva (2007) e Gonçalves (2011).

4 Burges (2008) desenvolve em *Consensual Hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War* o conceito de hegemonia consensual aplicado ao caso brasileiro.

traça os desafios do órgão. O autor destaca o esforço empregado pelo Brasil na criação do CDS, em que se coadunaram a política exterior e de defesa do país. Os documentos “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022” e, posteriormente, a Estratégia Nacional de Defesa (END) trazem claramente a vontade de Brasília em fomentar a integração da América do Sul, incluindo assuntos relacionados à defesa.

A estratégia brasileira de integração irá beneficiar a defesa do país de quatro maneiras: 1) incentivo à cooperação militar; 2) integração das bases da indústria de defesa; 3) avançar rumo à construção de uma identidade sul-americana sob a liderança do Brasil; e 4) afastar interferências externas à região (Ibidem).

O autor também defende a hipótese de que o Brasil utilizar-se-á do CDS para diminuir o cerco norte-americano ao país. O autor argumenta que ainda é forte no pensamento brasileiro a ideia de que os EUA criaram um cinturão militar ao redor do Brasil (militarização da região andina e, conseqüentemente, a amazônica; reativação da IV Frota e o possível deslocamento de militares para o Atlântico Sul). Dessa forma, Brasília se vê no imperativo de reagir, todavia, de maneira branda.

Ainda que dê mais destaque às percepções do Brasil quanto a interferências extrarregionais, o autor defende que essa não é uma perspectiva estritamente brasileira, mas sim compartilhada por outros países sul-americanos, como Argentina e Venezuela. Ele também chama a atenção para a Lei Argentina nº 24.948/1998, que determina a reestruturação das Forças Armadas e estabelece possibilidades para a criação de um sistema de defesa dentro dos marcos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Além disso, cabe ressaltar o posicionamento venezuelano, grande entusiasta da criação de um órgão de defesa comum na região, que

frequentemente tem se engajado em tensões discursivas, políticas e ideológicas com Washington.

Países menores, como Equador e Bolívia, também sinalizaram preocupações quanto à segurança sul-americana. Ambos os países visualizam o CDS como possível mecanismo de segurança diante de eventuais ações desestabilizadoras perpetradas, principalmente, por países vizinhos (em especial a Colômbia) e extrarregionais.

Por outro lado, Colômbia e Peru foram menos entusiastas em relação ao CDS. Urgarte (2010) defende que o aceite colombiano em participar do organismo se deveu mais ao receio do isolamento regional do que aos trabalhos de diplomacia. Contudo, o autor não despreza a influência dos EUA na negativa inicial da Colômbia em participar do *Conselho*. O Peru também possui boas relações com Washington, mas enxerga o CDS como um mecanismo importante para a prevenção e superação do conflito territorial com o Chile. A partir da percepção peruana, surgiu a proposta de firmar um pacto de não agressão entre os membros da UNASUL.

Embora negligencie as aspirações de Paraguai e Uruguai na criação do CDS, Urgarte (2010) traz contribuições e reflexões sobre os interesses de Guiana e Suriname no estabelecimento do organismo. Para o autor, ambos os países parecem procurar sair do isolamento virtual em relação ao resto da América do Sul.

Saint-Pierre (2009) também analisa a criação do CDS como resultado dos interesses brasileiros. O autor abre espaço para discussões sobre a importância do órgão não apenas para o Brasil, mas como uma necessidade histórica compartilhada pelos demais países sul-americanos, como Chile e Argentina, por exemplo.

O estudo se fundamenta em duas vertentes teóricas: aroniana e weberiana.

Saint-Pierre (2009) busca nas ideias de *Paz e guerra entre as nações* as bases para argumentar sobre a necessidade de equilíbrio entre diplomacia e estratégia, diálogo e força. Em Weber, o autor busca fundamentos para analisar a dinâmica da política positiva e negativa (ou pesos e contrapesos) que o Executivo e o Legislativo exercem. Weber é utilizado para entender, principalmente, a dinâmica interna brasileira que levou à articulação de política externa e forças militares.

Saint-Pierre (2009) propõe a seguinte hipótese: a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e o CDS são mecanismos complementares e articulados. O segundo atua em nível regional; o primeiro define os interesses e as estratégias que serão seguidas por Brasília em termos de defesa, bem como deixa relativamente claro o que o Brasil considera ameaças e quais objetivos o País pretende alcançar. Todavia, o autor, em sua conclusão, deixa claro que é necessário mais tempo para visualizar se a execução do CDS será a concretização da END.

Não obstante, Saint-Pierre (2009) negligencia o fato de que o CDS foi instituído e aceito por 11 países além do Brasil. Nesse sentido, embora o objetivo do artigo fosse demonstrar como o CDS articula-se à END, o autor não enumerou possíveis vantagens que tal articulação traria para os outros países da região. O estudo apresenta pontos consistentes de aproximação entre o organismo e as diretrizes brasileiras, no entanto falha em não considerar possíveis ganhos ou interesses dos demais estados sul-americanos com o arranjo cooperativo.

Para o autor, desde meados de 2007, havia notícias sobre a possível criação de um órgão regional de defesa. Além disso, Saint-Pierre (2009, p. 3) destaca a atuação do ex-presidente Lula da Silva na criação do *Conselho*, que promoveu concertos entre as “gramáticas militares e diplomáticas”. Por

outro lado, a criação do CSD encontrou percalços, principalmente a resistência da Colômbia. Mesmo com o engajamento do Ministro da Defesa do Brasil, não foi possível conseguir apoio imediato para o estabelecimento do órgão.

Nesse sentido, a votação para criação do CDS foi adiada perante a iminência da derrota. Saint-Pierre (2009) aponta um consenso sobre as causas do fracasso inicial da proposta brasileira: 1) falta de clareza sobre o conteúdo, escopo e alcance da proposta e 2) a percepção negativa dos países sul-americanos quanto ao tema, compreendido como uma proposta imperialista e impositiva.

O autor chama a atenção para a natureza do órgão, que se afasta de uma aliança militar tradicional. Ao contrário, o CDS propõe uma tentativa de integração do pensamento de defesa, bem como busca promover diálogos sobre as necessidades comuns de defesa dos países sul-americanos. O autor destaca que as “percepções, ameaças e desafios compartilhados justificam a criação de um mecanismo específico de defesa, de modo a reforçar, antecipar e intensificar os instrumentos hemisféricos que se mostraram inadequados, omissos ou inúteis” (SAINT-PIERRE, 2009, p. 18). Uma clara alusão à ineficiência da OEA.

Para Saint-Pierre (2009), na América do Sul existe uma comunidade epistêmica (acadêmicos, especialistas, militares e políticos) que já discute questões militares e de defesa. A criação do CDS, portanto, dinamizaria os debates, além de funcionar como um espaço para a concretização de políticas de defesa na região. Contudo, o autor destaca uma preocupação importante: o perigo do CDS se tornar palco para o imperialismo brasileiro e, conseqüentemente, tornar-se um organismo técnico-militar fadado à paralisia.

Nesse sentido, o autor sugere duas condições para o sucesso do CDS: 1) coerência

entre as políticas exteriores, de modo que promova a articulação entre Forças Armadas e diplomacia dos países da região e 2) consolidação do controle político e democrático tanto das Forças Armadas quanto da diplomacia. Saint-Pierre conclui que, independente de maiores ações, o estabelecimento de uma instituição multilateral sul-americana para a área de defesa é matéria de extrema importância. Isso demonstra a relativa maturidade da região para a promoção de consensos e acordos sobre questão tão delicada, em que a defesa não é vista como apenas um passo no caminho da integração, mas como as bases fundamentais desse processo.

### **O Conselho de Defesa Sul-Americano como resultado da transição de modelos de regionalismo e governança**

Sanahuja (2012) fundamenta sua análise sob a ótica do “regionalismo pós-liberal”, que funciona como uma tentativa de ir além do regionalismo aberto empreendido durante toda a década de 1990 na América do Sul. Para o autor, os novos arranjos cooperativos sul-americanos – incluindo a UNASUL e seus órgãos – não buscam se enquadrar em categorias predefinidas de regionalismo. Eles se afastam de classificações como “zonas de livre comércio” ou “mercado comum”. Tal peculiaridade pode ser observada a partir de 2005, indicando o redirecionamento e a reinterpretação do regionalismo da América do Sul para melhor ocupar o espaço sul-americano em um contexto de afastamento dos EUA.

Para melhor exemplificar as características do regionalismo pós-liberal, Sanahuja faz uma breve comparação entre alguns arranjos cooperativos sul-americanos (UNASUL e Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – ALBA). Encontram-se as seguintes características em comum: 1) retorno da

política às relações exteriores e das políticas de desenvolvimento, em detrimento ou diminuição das questões estritamente econômicas; 2) volta da “agenda desenvolvimentista”, uma espécie de agenda pós-Consenso de Washington; 3) retorno do Estado como fomentador das relações econômicas e do desenvolvimento; 4) busca de maior autonomia em relação ao setor privado (mercado) e aos EUA; 5) ênfase na agenda de integração “positiva”, que busca a criação de instituições e mecanismos para cooperação em âmbitos diferentes do econômico; e 6) preocupações com gargalos na integração, sobretudo no que diz respeito à infraestrutura regional.

Sanahuja destaca que no regionalismo pós-liberal não há contradição entre nacionalismo e regionalismo. Ao contrário, ambos são encorajados. Geram-se discursos e políticas “neonacionalistas” e, conseqüentemente, a reavaliação de princípios, como a soberania nacional (SERBIN, 2010).

A criação do CDS é vista sob o mesmo prisma do estabelecimento da UNASUL. Ou seja, a politização dos arranjos cooperativos na América do Sul para além das questões econômicas. Embora reconheça a existência de outros antecedentes importantes, Sanahuja argumenta que a tensão entre Colômbia, Venezuela e Equador foi a principal força motriz para o estabelecimento do CDS. Por outro lado, o autor enfatiza a tendência sul-americana, no início do século XXI, de se afastar da ordem neoliberal/regionalismo aberto. O autor também destaca a primazia da proposta do Brasil e sua ambição em consolidar a liderança regional. Nesse sentido, o CDS também é visto como parte de uma estratégia mais ampla de tornar o País emergente em ator global.

O autor não negligencia a atuação de forças contrárias à proposta brasileira, destacando o papel de Hugo Chavez e sua agenda bolivariana. Ele argumenta que o

CDS parece ser uma estratégia de Brasília de regionalizar as propostas chavistas, redefinindo-as e tornando-as compatíveis com o projeto regional do Brasil. Dessa forma, Brasília tenta construir consensos e suavizar posições mais radicais chavistas. Tal situação possibilitou que o Brasil alcançasse – ainda que limitadamente – dois objetivos: 1) reduzir a influência militar norte-americana na região e 2) manter relações cordiais com a superpotência. Contrabalancearam-se autonomia e moderação.

Sanahuja chama a atenção para outros entraves à aprovação da proposta brasileira para o CDS, que foi prontamente rejeitada pela Colômbia em 2008. Além da Colômbia, o Peru também demonstrou desconfiança quanto à proposta original do Brasil. Foi necessário o engajamento pessoal do ex-presidente Lula da Silva, bem como do ex-ministro da Defesa Nelson Jobim, para cooptar o apoio dos países sul-americanos, o que ficou conhecido como “diplomacia militar”.

O autor destaca o papel do CDS como consolidador da zona de paz da América do Sul. Contudo, faz alertas sobre o perigo da securitização dos recursos naturais, posto que sua defesa é objetivo prioritário do CSD. Sanahuja também faz leves críticas à abordagem do CDS para os principais problemas da região (tráfico de drogas e crime internacional organizado), que tem se isentado de atuar nessas questões. Este ponto específico demonstra certa incongruência na crítica do autor. Se, por um lado, ele alerta para a securitização de temas dentro do CDS; por outro, não apresenta a mesma preocupação ao tratar o narcotráfico, mesmo diante de um cenário de evidente fracasso da guerra às drogas. Nesse sentido, o autor ignora os recentes – e pequenos – avanços da UNASUL em retirar o problema das drogas do âmbito da defesa e reproduz a perspectiva militarizada no tratamento do tráfico de drogas.

Sanahuja conclui enfatizando a agenda progressista do CDS e salienta que o órgão é um dos mais ativos da UNASUL, cujos planos de ação têm priorizado o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa.

Flemes e Radseck (2009) também analisam a construção do CDS como um ponto de transição do regionalismo sul-americano. No entanto, os autores apoiam sua análise no *framework* teórico da governança de segurança. Dessa forma, é possível estudar contextos securitários marcados pela fragmentação. Os autores argumentam que na América do Sul coabitam uma série de acordos e tratados bilaterais e trilaterais, além de organizações regionais e hemisféricas que diretamente ou tangencialmente tratam de questões de segurança e defesa.

Ao analisar a governança de segurança da América do Sul, os autores utilizam, principalmente, as ideias de Krahmhann (2003) e Adler e Greve (2009). Eles partem da hipótese de que os diferentes sistemas de governança de segurança se sobrepõem e coexistem na América do Sul; e o CDS representa o mais recente esforço da região para construir uma comunidade de segurança. “o CDS reduz o número de alianças independentes entre os Estados da região e aumenta a influência de Brasília nas políticas de segurança” (2009, p. 16).

Flemes e Radseck (p. 7) definem governança regional de segurança como o conjunto de “estruturas formais e informais de autoridade, que coordenam, gerenciam e comandam respostas coletivas às ameaças à segurança dos Estados em uma determinada região”. Os autores, assim, delimitam sua análise da governança de segurança a um âmbito mais restrito, o regional.

Eles argumentam que o estabelecimento do CDS em moldes suavizados não foi por interferência do Brasil, mas por necessidade, e que a intenção original brasileira era criar um mecanismo de defesa semelhante à OTAN.

No entanto, encontrou-se forte resistência, principalmente da Colômbia, em relação ao modelo orientado para defesa coletiva.

Os autores enfatizam a importância do CDS para o Brasil e levantam três possíveis causas (não excludentes) do interesse do País sobre o órgão, a saber: 1) o Brasil como o ator dominante no CDS, de modo a consolidar seu status de potência regional e cooptar apoio para a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; 2) uma ação reativa do Brasil à possibilidade de estabelecimento de forças militares comuns na ALBA, ideia promovida por Hugo Chavez; e 3) o CDS como instrumento de exclusão dos EUA e do México das questões securitárias sul-americanas.

Os autores concluem seu estudo destacando o avanço da América do Sul na construção de seu próprio esquema de governança de segurança. Além disso, salientam a importância da UNASUL e seus órgãos para emancipar a região da hegemonia norte-americana. Por outro lado, eles chamam a atenção para o aumento da presença militar dos EUA, principalmente na Colômbia, como um desafio à consolidação dos arranjos cooperativos sul-americanos. Por fim, os autores discutem a necessidade de mais ações dos órgãos regionais para avaliar a robustez da América do Sul em gerenciar seus problemas de segurança.

### **A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano sob o eixo do institucionalismo**

Saint-Pierre e Silva (2014) analisam a construção e desenvolvimento institucional do CDS. Além disso, os autores fazem um debate importante sobre conceitos e ideologias que compõe o pano de fundo da criação e funcionamento do CDS.

Um dos maiores méritos desse estudo é definir os papéis e impactos recíprocos que

os recentes arranjos cooperativos sul-americanos exercem uns sobre os outros. Os autores dão destaque à dinâmica UNASUL e CDS/ALBA e Aliança do Pacífico no jogo de equilíbrio regional. A ALBA é percebida como um órgão de clara orientação ideológica à esquerda (ou, em termos mais radicais, bolivariana), cuja vocação também inclui a defesa de seus membros. Por outro lado, a Aliança do Pacífico apresenta um perfil estritamente comercial e econômico, mas também pode ser visto sobre o prisma da influência norte-americana na região. É nesse contexto que se insere o CDS. Embora sofra o peso das disputas ideológicas, não há evidências de riscos à existência do *Conselho*.

Contrariando outros estudos, o foco dos autores não é na atuação do Brasil dentro do CDS. Os demais membros, principalmente Chile e Argentina, têm levado a cabo os limitados avanços dos últimos anos. Nesse ponto, tem-se destaque para atuação da atual presidenta do Chile e ex-presidenta *pró-tempore* da UNASUL, Michelle Bachelet, no desenvolvimento do órgão. Em sua última campanha eleitoral, Bachelet (apud SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 221) afirmou que sua política de defesa nacional objetivaria “gerar uma Comunidade de Segurança na América do Sul que garanta a paz e elimine definitivamente a ameaça da guerra, sendo o Conselho de Defesa da UNASUL a instituição para avançar nesta matéria”.

Ainda que não desprezem os avanços do CDS, os autores chamam a atenção para a *presidential-based performance*, em que o voluntarismo presidencial fundamentou as ações do CDS, prejudicando o grau de institucionalidade do organismo. Tal situação fragiliza o órgão e o deixa vulnerável aos humores e rumos dos governos regionais.

Se, por um lado, o Brasil foi fundamental para a criação do CDS, por outro, o Chile foi decisivo para o vigor do organismo. Foi

Bachelet que determinou a criação de um grupo de trabalho para elaborar o plano de execução da proposta. O Ministro da Defesa do país andino, Garcia Pinto, liderou esse esforço e realizou quatro reuniões, em Santiago, para discutir a arquitetura institucional do CDS.

Saint-Pierre e Silva (2014) apontam como resultado desse esforço inicial o diagnóstico sobre a necessidade de uma definição clara e comum do que é “defesa” para os países sul-americanos. Nesse ponto em específico, contrapuseram-se duas visões: uma liderada pela Colômbia (mais militarizada) e outra pela Argentina (mais politizada). Os autores chamam a atenção para o fato de que o CDS, na verdade, teria que lidar com isso logo ao início, uma vez que é esperado que o conceito de defesa defendido por cada país no CDS fosse uma extensão de suas definições políticas internas.

Os autores também dão destaque à Venezuela no desenvolvimento institucional do CDS. O país ficou responsável pela identificação das ameaças e desafios comuns à América do Sul. Todavia, o esforço foi limitadamente frutífero, uma vez que as realidades sul-americanas profundamente heterogêneas ditaram as dificuldades em estabelecer um panorama de ameaças comuns.

Os autores também destacam a participação da Argentina no CDS. Buenos Aires foi responsável por coordenar esforços e apoio para a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED/CDS), com sede na capital argentina. Também, o país platino articulou-se dentro do CDS para garantir a criação de um mecanismo que fomentasse a confiança e transparência, a saber: o Registro de Gastos de Defesa Sul-Americano.

Dessa forma, os autores concluem seu estudo enfatizando os poucos anos de funcionamento, a baixa institucionalidade e o

excepcional (e, talvez, passageiro) voluntarismo dos países sul-americanos em levar adiante o estabelecimento do CDS. Contudo, os autores deixam claro que, depois de quase sete anos de criação, o estabelecimento de um arranjo integrativo não é *per se* um reflexo ou evidência da autonomia decisória da região. Ao contrário, os titubeios recentes quanto ao andamento desses processos de integração podem indicar o enfraquecimento institucional de órgãos importantes para a consolidação da América do Sul como área autônoma e pacífica.

### Considerações finais

Na década de 2000, emergiram ou se intensificaram questões favoráveis à criação de consensos na América do Sul em diversas áreas, inclusive defesa. Dentre as quais se destacam: 1) a eleição de governos de esquerda com viés desenvolvimentista e com políticas externas menos direcionadas aos EUA; 2) a intensificação de conflitos sub-regionais e relacionados ao narcotráfico; e 3) tentativa brasileira de consolidar seu papel de líder regional.

O CDS foi instituído em 2008. No entanto, não se configura uma aliança militar comum, mas um mecanismo de fomento ao intercâmbio na área militar entre os países membros da UNASUL. A criação do CDS fundamentou-se na proposta brasileira de fortalecer instrumentos regionais de cooperação militar, na tentativa de afastar a atuação de forças extracontinentais (notadamente, EUA e União Europeia) das questões sul-americanas.

Desde o início, o CDS teve que gerenciar os diversos interesses sul-americanos. Venezuela e Brasil tinham posições antagônicas quanto às funções e objetivos do órgão. Enquanto Caracas buscava um aparato institucional mais amplo que permitisse operações militares semelhantes a alianças de defesa

tradicionais, Brasília, por outro lado, estava disposta a promover uma perspectiva menos contundente, que favorecesse a criação de mecanismos consultivos e cooperativos, a fim de fomentar a integração, a construção de confiança mútua e a transparência militar.

Portanto, a criação do CDS está fundamentada em três fatores inter-relacionados: poder, governança e desenvolvimento. O poder está relacionado à segurança, na tentativa de promover estabilidade regional e alçar a América do Sul ao status de área autônoma (sobretudo em relação aos EUA). Já a governança tem o objetivo de organizar o espaço de defesa sul-americano, desenvolvendo estruturas normativas que possam gerir as tensões regionais, promover cooperação de defesa, diminuir incertezas e definir o papel dos militares e do uso da força na América do Sul. Por último, o desenvolvimento refere-se à retomada brasileira (ainda que limitada) da agenda desenvolvimentista, em que a cadeia produtiva nacional de materiais militares poderia ser integrada a projetos regionais.

De maneira geral, as três perspectivas tentam justificar a criação e o funcionamento do CDS (protagonismo brasileiro,

transformações no regionalismo e institucionalismo). Embora estejam separadas, elas não configuram percepções excludentes. Ao contrário, é possível observar articulações e complementações entre os eixos, que compartilham um elemento essencial: o papel do Brasil na construção do CDS. Nesse sentido, em menor ou maior grau, todas as pesquisas destacam a atuação brasileira em promover a criação do órgão. Se um eixo der total ênfase neste elemento, os demais o utilizarão como um dos fatores para o estabelecimento do *Conselho*.

Compreender a criação do CDS é explorar a articulação entre as questões de defesa e as diretrizes da política externa brasileira – sobretudo no governo Lula da Silva. Brasília buscou ampliar possibilidades de ganhos e concretização do interesse nacional no estabelecimento do CDS. Dessa forma, o protagonismo brasileiro apresentou-se como uma procura voluntária (talvez, necessária) para a construção de sua imagem de *global player*, por meio de uma liderança regional que pudesse garantir uma região estável e, ao mesmo tempo, gerar ganhos diretos ao projeto de desenvolvimento nacional.

## Referências

- ADLER, Emanuel.; GREVE, Patricia. (2009), “When Security Community meets Balance of Power: Overlapping Regional Mechanisms of Security Governance”. *Review of International Studies*, 35, 1: 59-84.
- BURGES, S. W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, v. 22, n. 1, p. 65-84, 2008.
- FLEMES, D.; RADSECK, M. Creating multilevel security governance in South America. *GIGA Institute of Latin American Studies*, v. 9, n. 117, 2009. Não paginado. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-flemes-radseck.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.
- FUCCILLE, A. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos da Defesa*, v. 1, n. 1, p. 112-146, 2014.
- KRAHMANN, E. (2003), “Conceptualizing Security Governance. Cooperation and Conflict”. *Journal of the Nordic International Studies Association*, junho de 2003.

- SAINT-PIERRE, H. L. *La defensa em la política exterior del Brasil: el consejo suramericano y la estrategia nacional de defensa*. Disponível em: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/ri/elcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009)>. Acesso em: 25 jun. 2015.
- SAINT-PIERRE, H. L.; SILVA, D. L. Percepções de segurança regional no âmbito da UNASUL: o Conselho Sul-Americano de Defesa. In: AYERBE, L. F. (Org.). *Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, p. 220-244.
- SANAHUJA, J. A. *Post-regionalism in South America: the case of UNASUR*. Disponível em: <[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20394/RSCAS\\_2012\\_05.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20394/RSCAS_2012_05.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 22 jun. 2015.
- SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.
- SERBIN, A. De despertares y anarquias de la concertación regional. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 10, n. 3, p. 6-12, 2010.
- SILVA, L. I. L. *Discurso em comemoração do dia do diplomata*. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2006/04/20/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-comemoracao-do-dia-do-diplomata-e-formatura-das-turmas-de-2003-2005-e-2004-2005-do-mestrado-em-diplomacia-e-do-curso-de/>>. Acesso em: 30 maio 2016.
- UGARTE, J. M. *El consejo de defensa suramericano: balance y perspectivas*. Disponível em: <[http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf)>. Acesso em: 1º jun. 2015.
- UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Decisión para el establecimiento del consejo de defensa suramericano de la UNASUR*. Disponível em: <<http://www.unasur.org/uploads/11/27/11272dcbdad1a64e7b7daa8a627ed68/Estatutos-de-creacion-Consejo-de-Defensa-Suramericano.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2015.
- VARAS, A. *Brazil in South America: from indifference to hegemony*. Disponível em: <[http://fride.org/download/COM\\_Brazil\\_Sudamerican\\_ENG.pdf](http://fride.org/download/COM_Brazil_Sudamerican_ENG.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2015.

## Resumo

*Conselho de defesa sul-americano: três perspectivas de criação*

Este artigo explora algumas perspectivas teóricas para a criação do Conselho de Defesa Sul-americano. O estudo consiste em analisar três eixos que justificam o estabelecimento do organismo, seus avanços e desafios. O argumento defendido é que as três percepções são complementares e auxiliam no melhor entendimento da atual arquitetura de segurança sul-americana.

**Palavras-chave:** Conselho de Defesa Sul-Americano; UNASUL; América do Sul; Segurança Regional; Defesa.

## Abstract

*Council of South American Defense: three perspectives on its creation*

The paper explores some theoretical perspectives on the creation of the Council of South American Defense and analyzes three axes justifying the establishment of such organization, as well as its progresses and challenges. The main argument is that the three perspectives analyzed are complementary and that they help to better understand the current security architecture of South America.

**Keywords:** Council of South American Defense; UNSUR; South America; Regional Security; Defense.

## Résumé

*Conseil de défense sud-américain : trois perspectives de création*

Cet article explore les perspectives théoriques concernant l'instauration du Conseil de Défense Sud-Américain. Il propose l'analyse de trois axes qui justifient son établissement, son progrès et ses défis. L'argument central défend l'idée que ces trois axes sont complémentaires et peuvent élargir les connaissances sur la structure actuelle de la sécurité sud-américaine.

**Mots-clés:** Conseil de Défense Sud-Américain; UNASUR; Amérique du Sud; Sécurité Régionale; Défense.