

CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS): A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA CULTURA ESTRATÉGICA

Avanço de pesquisa em curso

GT-12: Globalização, integração regional e sub-regional

Alexandre Fuccille

Resumo:

A criação do CDS representou um ousado passo inédito nas amplas áreas de segurança e defesa. A despeito da existência de instituições de prevenção e resolução de conflitos como a ONU em um espectro mais amplo, e a OEA no plano hemisférico, o CDS inova ao se propor ser um *locus* regional de prevenção e resolução de controvérsias. A construção de uma nova cultura estratégica, não obstante a aproximação político-comercial que se seguiu após o fim dos regimes militares na região e o término da guerra fria, não é tarefa das mais fáceis. Analisar seus avanços, contradições e desafios é a tarefa a que nos propomos neste *paper*.

Palavras-chave: Conselho de Defesa Sul-Americano; América do Sul; Integração Regional

Introdução

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) em fins de 2008 representou um ousado passo inédito nas amplas áreas de segurança e defesa. A despeito da existência de instituições de prevenção e resolução de conflitos como a Organização das Nações Unidas (ONU) em um espectro mais amplo e a Organização dos Estados Americanos (OEA) no plano hemisférico, o CDS inova ao se propor ser um *locus* sub-regional de prevenção e resolução de controvérsias.

Sabidamente já há tempos o sistema hemisférico de segurança coletiva, que ganhou corpo ao longo da guerra fria, apresentava claros sinais de esgotamentos. Provavelmente o exemplo mais eloquaz seja a completa ineficácia do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), celebrado em 1947 e que naufragaria no arquipélago das Malvinas em 1982, onde ficou patente que, na medida em que não contemplava os interesses estadunidenses naquela questão, seu conteúdo e aplicabilidade eram absolutamente inócuos. Ao contrário do que o presidente norte-americano Harry Truman anunciou nos primórdios da estruturação do conflito bipolar, de que “a busca pela segurança continental fará com que tenhamos um hemisfério fechado num mundo aberto”, o casuísmo de afirmações do tipo – que se seguiram por décadas – foi completamente desnudado na década de 1980 e agudizado na medida em que aproximávamo-nos dos estertores do fim da guerra fria.

No período pós-muro de Berlim e no contexto de desaparecimento da União Soviética, por seu turno, ganhou força na América Latina ao longo de toda a última década do século passado – e no subcontinente sul-americano não foi diferente – a proposta da superpotência de um profundo *downsizing* nas Forças Armadas da região (chamada de *rightsizing* por Washington e alguns dos *think tanks* lá instalados). Neste novo contexto, de emergência de novas democracias ao sul do Panamá, triunfo do neoliberalismo e crescimento das chamadas “novas ameaças” (conceito errático e elástico que abarca problemas como o crime organizado e narcotráfico transnacional a outros tão antigos como a humanidade, a exemplo da pobreza e as migrações), a cantilena de “policização” das Forças Armadas, transformando-as em uma espécie de órgão suprapolicial e deixando as questões duras de defesa às expensas do grande irmão do norte, foi uma constante.

Contudo, o ingresso no século XXI reservar-nos-ia importantes surpresas e novas possibilidades de cooperação para a América do Sul, em especial decorrentes de uma nova conformação política nunca antes experimentada, mas com evidentes desdobramentos e transbordamentos para outros campos.

1. A “primavera sul-americana”

Como resposta à deterioração socioeconômica assistida ao longo da década de 1990, que arrastou dezenas de milhões de pessoas à pobreza em uma região já marcada por imensas desigualdades de todo o tipo – fruto da adesão quase que incondicional aos preceitos do “Consenso de Washington” (a troika composta por FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos) –, somado a um quadro político extremamente complexo e sensível caracterizado por uma paulatina corrosão das instituições, a passagem do milênio sinalizou com uma nova alvorada onde, distintamente da cena anterior, novos governos crescentemente identificados com as demandas da cidadania e dos movimentos sociais experimentavam uma oportunidade de condução dos negócios nacionais.

Simbolizada pela posse de Hugo Chávez Frías no governo da Venezuela em 1999, esta espécie de “primavera sul-americana” seria seguida pela assunção de novos governantes de esquerda e centro-esquerda ao longo de toda a primeira década do novo século, como Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005), Evo Morales na Bolívia (2006), Rafael Correa no Equador (2007) e Fernando Lugo no Paraguai (2008), que abririam as portas – em princípio – a novas possibilidades e formas de cooperação neste inédito contexto.

A grande contradição é que, ao contrário do que o senso comum parece sugerir, a emergência destas novas lideranças, acompanhadas de intensa mobilização popular e seu séquito de anteriormente excluídos do processo político, acabou por levar a uma nova situação onde,

“As bases sociais dessas novas lideranças tendem a considerar que boa parte de suas dificuldades econômicas e sociais são consequências dos impactos vindos de seu exterior, passando a demandar dos governantes posicionamentos internacionais mais autônomos. Para não perder apoio político doméstico, essas lideranças por vezes exacerbam seus discursos e práticas de política externa. A consequência é que, paradoxalmente, a nova onda de líderes “esquerdistas” sul-americana, a qual se supunha ser facilitadora de uma futura pauta de política externa de integração regional por proximidade de identidades ideológicas, acaba por operar contra essa tendência”.¹

Poucas não foram as ocasiões em que as disputas no plano sub-regional, seja por intermédio da Comunidade Andina de Nações (CAN), do Mercado Comum do Sul (Mercosul) ou ainda da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), fizeram dissipar energia que poderia ser canalizada conjuntamente e explicitaram as pesadas contendidas de bastidores que orientam as chancelarias nacionais.²

Não obstante, as históricas hipóteses de guerra e de conflito já eram coisas do passado. O incremento do preparo orientado em função de capacidades (não confundir com *capabilities*) ao invés das antigas ameaças, crescentemente é uma realidade. O fim da guerra fria, o novo ambiente democrático pós-regimes autoritários, a intensificação do processo de globalização e o que se convencionou chamar “novas ameaças” (normalmente via atores não-estatais), aumentou vertiginosamente a adoção das medidas de confiança mútua entre os países sul-americanos.

Por outro lado, a antiga antipatia que muitos dos novos presidentes do subcontinente nutriam por Washington combinada à forma pouco habilidosa com que os interesses estadunidenses foram

¹ Dupas & Oliveira (2008), p. 239.

² Apenas para ilustrar, isso pode ser facilmente verificado nos embates envolvendo a “diplomacia dos biocombustíveis” (Lula) *versus* a “diplomacia do petróleo” (Chávez).

conduzidos por estas paragens, acabaram evidenciando a decrepitude crescente de instituições e mecanismos como a OEA, a Junta Interamericana de Defesa (JID), o TIAR, entre outros, dando sinais inequívocos de esgotamento do sistema de segurança hemisférico estruturado a partir das décadas de 1930-40.

O movimento recente de securitização do fenômeno do terrorismo na agenda política norte-americana acabou por gerar respostas contraditórias na América do Sul, quando não de aberta confrontação. A baixa prioridade estratégica historicamente conferida pelo Departamento de Estado yankee à região³ (ou “invisibilidade”, como preferem outros), combinada à profunda alteração da agenda internacional deste país pós-setembro de 2001, os sucessivos reveses em temas como implantação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), os fracassos nas tentativas de eleger seus candidatos a secretário-geral da OEA, as negativas do Chile e México (então membros-rotativos do Conselho de Segurança da ONU) em dar seu aval à invasão do Iraque em 2003, entre outras questões, acabaram por consolidar um imaginário de espaço geográfico possível e passível de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia. Ademais, a saída do estado de hibernação em que ficou o urso russo ao longo dos 1990 e o espetacular crescimento chinês e seu desembarque no subcontinente, ajudaram a complexificar ainda mais este novo quadro.

De toda sorte, o fato para o qual estamos querendo aqui chamar a atenção é que, a despeito de disputas (pontuais ou não) entre os diferentes Estados sul-americanos no processo de construção e condução da integração regional, parece haver um fio condutor comum (excetuado a Colômbia) com respeito à temática segurança e defesa que é a aspiração por parte das lideranças políticas do fim da heteronomia e ingerência norte-americana na região. Neste particular, a América do Sul concretamente parece vivenciar uma nova realidade, com o florescimento inclusive de novas institucionalidades como o CDS e outros mecanismos, não obstante uma crescente aproximação militar entre Paraguai e Estados Unidos, notadamente após a suspensão do primeiro do Mercosul e da UNASUL em meados de 2012.⁴ Todavia, apesar de importantes transformações operadas no panorama sul-americano, este novo quadro não representou *per se* o rompimento ou a renúncia da lógica do imperativo das “pequenas soberanias”, tão necessário à criação dos arranjos transnacionais que reiteradamente aparecem como um anseio nos discursos dos diversos líderes locais e que, vale lembrar, são buscados ao menos desde o Congresso do Panamá, em 1826, idealizado por Simón Bolívar. As diferentes visões, por vezes conflitantes, sobre o que é integração e como ela deve ocorrer (nos mais distintos campos) continuam a predominar.

2. O Brasil no novo contexto

A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2003 traria importantes mudanças não só internas como também externas, dada a estatura de maior *player* regional e as dimensões físicas, políticas, econômicas e militares que o Brasil possui.⁵ Recordemos que uma maior assertividade com relação à cooperação e integração sul-americanas, ainda que não constituam propriamente uma

³ Recentemente o secretário de Estado do governo Barack Obama, John Kerry, em discurso ante o Comitê de Assuntos Exteriores da Câmara de Representantes, classificou a América Latina como “quintal” dos Estados Unidos. Ver “John Kerry, Secretary of State: ‘Latin America is our back yard’ ” (http://english.pravda.ru/world/americas/23-04-2013/124377-latam_backyard-0/; acesso em 04 mai. 2013) e Colombo & Frechero (2012).

⁴ Antes disso, exercícios militares por parte do Exército brasileiro na fronteira com o Paraguai em fins de 2008, em uma espécie de desagravo informal aos “brasiguaios” (principais produtores agrícolas naquele país) que sofriam pressão dos sem-terra local, mobilizou um efetivo de milhares de homens trazendo tensão e desconforto à região. Para piorar, desde 2010 a guerrilha também passou a ser uma nova triste realidade neste sofrido país, por intermédio do Exército do Povo Paraguaio (EPP).

⁵ Nesse mesmo ano teve lugar no Brasil, pela primeira vez na história, a “1ª Reunião de Ministros da Defesa da América do Sul”. A Política Externa Brasileira ao longo do governo Lula (2003-2010) é motivo de muita controvérsia entre os analistas. Com respeito às questões de segurança e o tratamento diferenciado que estas receberam ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, sugerimos Villa e Viana (2010).

novidade quando olhamos retrospectivamente a história, recentemente ganha novos contornos a partir do esforço – da perspectiva brasileira – iniciado com o presidente Cardoso, aprofundado pelo presidente Lula da Silva e novamente reiterado pela atual presidente Dilma Rousseff.

No presente século, para além da integração física e econômica pretendida, o Brasil tem trabalhado na América do Sul procurando fomentar uma agenda comum de segurança e contra-arrestar a influência norte-americana na região (originalmente centrada na expansão de bases militares no subcontinente, reativação da IV Frota Naval e combate ao terrorismo e às drogas). A pactuação desta agenda comum permitiria, em tese, a criação até mesmo de uma comunidade de segurança, dada a centralidade da territorialidade na dinâmica dos estudos de segurança. Contudo, seja no nível regional ou ainda no sub-regional, obstáculos têm aparecido.

A marcha da integração tem seguido com avanços, impasses e por vezes retrocessos, desde a I Cúpula Sul-Americana realizada em agosto/setembro de 2000 em Brasília, com os chefes de Estado da região. Se geografia é destino, como se diz na geopolítica, o Brasil e seus vizinhos pareciam estar despertando de um longo período de letargia e inação, ciosos da necessidade de pactuação de uma agenda comum de oportunidades e desafios. Como forma de escapar às armadilhas muitas vezes colocadas pela frágil institucionalização da democracia e instituições na região, arroubos populistas e/ou disputas por liderança no processo de integração sul-americano, o Brasil optou por apostar em um tipo de amálgama, a partir de Cardoso, mantendo o regionalismo aberto anterior e alicerçado na integração física (por meio da *Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana/IIRSA*), tendo, por finalidade, a promoção do desenvolvimento da infra-estrutura de transporte, energia e comunicações.⁶ Destacando os progressos da perspectiva brasileira, por ora poderíamos listar como principais a estruturação da Comunidade Sul-Americana de Nações/CASA (posteriormente renomeada União de Nações Sul-Americanas/UNASUL), a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (em aberta oposição aos EUA, que procurou valer-se da Colômbia para bloquear esta iniciativa do Brasil) e o ingresso da Venezuela como membro pleno do Mercosul (a Bolívia já assinou o Protocolo de Adesão e as tratativas com o Equador têm avançado positivamente).

O CDS é a proposta mais ousada no âmbito da temática aqui abordada, em que pese não explicitar *defesa contra quem* ou *o quê*.⁷ É importante assinalar que entre a apresentação da proposta, iniciada em conversas bilaterais de bastidores ao longo de 2006-2007, e a exposição pública e aprovação do CDS em dezembro de 2008, diversas foram as articulações para superar as diferenças de forma e conteúdo entre seus 12 membros, bem como sepultar a ideia de que tal instrumento visava consolidar a hegemonia brasileira na região. Entre uma Colômbia que se enxergava insulada, cercada de governos esquerdistas (para não falarmos dos estreitos vínculos político-ideológicos com Washington e a colaboração na área castrense via *Plan Colombia*), a uma Venezuela histriônica que defendia a criação de um instrumento militar operacional comum chamado Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS, nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte/OTAN), acabou vingando a proposta de implementação de uma estrutura *suavizada* – subordinada a um bloco regional multipropósito como a UNASUL –, de concertação entre seus integrantes, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos da segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso e com previsão de ao menos um encontro anual ordinário entre seus ministros da Defesa.⁸

Para alguns atores deste processo, a acelerar a conformação deste arranjo estavam 1) a possibilidade de transbordamento de “novas ameaças” a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes (número dois na hierarquia das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército do Povo/FARC-EP); 2) os

⁶ São mais de 500 projetos a um custo estimado de cerca de US\$ 120 bilhões. Para áreas de ação, projetos, planejamento e documentos da IIRSA, ver <http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP> (acesso em 15 mar. 2013).

⁷ Para uma cronologia da criação do CDS e as disputas envolvendo sua instituição, ver Medeiros Filho (2010), Carvalho (2009) e Teixeira (2011). Para um balanço mais amplo, cf. Pagliari (2009).

⁸ Acerca das suas funções e outras atribuições, ver o site <http://www.cdsunasur.org/> (acesso em 27 mar. 2013).

conflitos sub-regionais como os contenciosos envolvendo Perú e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; 3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; 4) frear os ímpetus bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da ALBA; 5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescente de medidas de confiança mútua (CBMs, do original *Confidence Building Measures*); 6) solidificar o Atlântico Sul como um área de paz, livre de armas nucleares e vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extra-regionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands); 7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; e, último mas não menos importante, 8) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano.⁹

Efetivamente, mais do que nunca, para que o desenvolvimento do Brasil se acelere e se consolide sua pretensão de *player* global, a estabilidade joga um papel fundamental não apenas para o florescimento pleno de suas potencialidades mas igualmente para mostrar ao mundo seu desempenho como fiador de uma importante estabilidade regional. O comando da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) desde 2004 não tem outra razão, para além das justificativas protocolares de ajuda humanitária etc, constituindo-se em um verdadeiro ponto de inflexão no *modus operandi* brasileiro em operações de paz da ONU.

Ao mesmo tempo, como frisa bem Alsina Jr. (2009, 181), “a satisfação territorial e a não securitização de ameaças emanadas dos países limítrofes permitem que o País [Brasil] priorize a dimensão do desenvolvimento em detrimento da dimensão estratégico-militar”. Todavia, se historicamente foi assim, um país com mais de 15.000 quilômetros de fronteiras secas, cerca de 8.000 quilômetros de litoral e um imenso espaço aéreo, que reivindica um assento permanente em uma possível reconfiguração do Conselho de Segurança da ONU e pretende-se avalista da concórdia em seu entorno, não pode prescindir de uma estrutura militar crível e descurar de seus meios de defesa. Ao mesmo tempo, tarefa complexa e difícil esta sem que se incorra na clássica armadilha do “dilema da segurança”, conforme proposto por Herz há mais de meio século.¹⁰

Em várias circunstâncias o Brasil não tem sido feliz, para dizer o mínimo, em erigir um discurso coerente e que pareça crível aos demais parceiros regionais, tendo como consequência um perfil identitário ainda não claramente delineado. Ao falar sobre o subcontinente e a relação do Brasil para com este, enquanto o presidente FHC destacava que “só teremos êxito se formos capazes de ser companheiros dos outros países. Não podemos sufocar, tirar vantagem desnecessária. A vantagem é estratégica, não é para o dia de amanhã”, por vezes temos afirmações como a do presidente Lula de que “é impressionante como todos esses países estão quase a exigir que o Brasil lidere a América do Sul”.¹¹ Em que pese os esforços envidados por Lula da Silva para que a integração regional saísse do papel e a ação que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a jogar para concretizar a IIRSA e como um dos braços da política externa brasileira, em larga medida há um sentimento generalizado do Brasil como um hegemona, gigante e subimperialista, permeando corações e mentes de boa parte dos vizinhos sul-americanos.¹² Para que tal percepção se esvaia, é preciso que se

⁹ Notas pessoais a partir de conversas *off the record* com membros do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e Ministério da Defesa brasileiro.

¹⁰ Desta perspectiva, na ausência de autoridade centralizada e em um sistema internacional anárquico, o fato de um Estado tornar-se mais seguro reduz a segurança de outro Estado, com os riscos daí decorrentes de uma interminável corrida armamentista e da *misperception* (Herz 1950, p. 157 e sgs).

¹¹ “Para América do Sul, liderança brasileira ainda é promessa” (http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080303_ams_abre1_diplomacia.shtml; acesso em 27 mar. 2013).

¹² Corroborando estes elementos, a lembrança de que várias nações sul-americanas são menores geograficamente do que muitos Entes Federados brasileiros (e.g., se o Estado do Amazonas fosse um país seria o 3º maior da América do Sul – depois de Brasil e Argentina), menos populosos (e.g., o Estado de Minas Gerais tem um população maior que Bolívia,

avance, reduzindo efetivamente as importantes assimetrias que ainda caracterizam os países da região e apostando na integração regional para valer (e não apenas como mecanismo de salvaguarda a ameaças externas comuns de diferentes tipos e/ou um tipo de *soft balancing*). Não só os vizinhos menores, mas também o Brasil seria enorme beneficiário se tal processo ocorresse, dissipando definitivamente a imagem de um “gigante egoísta” – na feliz expressão de Andres Oppenheimer. A dificuldade da presidente Dilma atualmente reside em um resiliente quadro internacional de crise, que impacta diretamente os planos doméstico, regional e global, limitando a capacidade de ação do Estado brasileiro no sistema internacional.

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

3. As dificuldades na construção de uma nova cultura estratégica

A construção de uma nova cultura estratégica, não obstante a aproximação política e o incremento dos fluxos de comércio intra-regional que se seguiu após o fim dos regimes militares na região e o término da guerra fria, não é tarefa das mais fáceis. Foram séculos com os vizinhos se percebendo como as principais ameaças e orientando o preparo de suas Forças Armadas para a guerra com seus países limítrofes e/ou de seu entorno.

As considerações anteriores e a discussão em torno de uma nova cultura estratégica, necessariamente nos leva a algumas questões: houve alteração importante na distribuição global de poder no sistema internacional nos últimos anos?; como essa repartição de poder afeta as opções sul-americanas e, em particular, as brasileiras?; temos instituições regionais fortes?; o mundo político/civil dirige o mundo das armas/militar? Estas e outras questões impactam centralmente a reflexão que aqui estamos desenvolvendo.

Um primeiro elemento a ser destacado é a mudança relacional na posição dos Estados Unidos no sistema internacional. Os ataques de 11 de setembro de 2001, os pioneiros em grande proporção na porção continental norte-americana desde sua ascensão à condição de potência, não só abalou o sentimento de incolumidade contemporâneo por parte daquela população, como lançou seu sistema político em uma cruzada internacional nominada *war on terror*. A crise econômico-financeira iniciada em 2008, cujo epicentro se deu neste país, igualmente implicou em um declínio – ainda que relativo – da superpotência no conjunto das interações sociais que se desenvolvem na esfera internacional. Ainda assim, sem entrarmos em pormenores do renascimento russo a partir de Putin e do crescente protagonismo chinês, acreditamos que a polaridade do sistema internacional não foi alterada no período pós guerra fria,¹³ a despeito de novos vértices de poder que tem emergido no presente século mas que ainda não conseguiram romper com a unipolaridade.

Paraguai e Uruguai somados), de menor peso econômico (e.g., se o Estado de São Paulo fosse um país seria a 2º maior economia do subcontinente, só perdendo para o próprio Brasil), entre outros pontos, não podem deixar de causar mal-estar entre seus vizinhos.

¹³ Em plena “crise”, os Estados Unidos da América, que concentram menos de 5% da população mundial, em 2012 continuavam responsáveis por 43% dos gastos militares e de defesa do planeta. Ver <http://www.sipri.org/databases/milex> (acesso em 12 jul. 2013).

Ao lado disso, as urgências estratégicas e militares norte-americanas – notadamente Afeganistão e Iraque – possibilitaram como resultado concreto que, em uma região que ainda no período da guerra fria nunca esteve no topo das prioridades da grande potência, houvesse uma nova divisão de responsabilidades onde o Brasil desponta como garante da estabilidade sul-americana (inclusive procurando moderar os países bolivarianos), em uma espécie de *liderança aquiescida*, sem contudo confrontar severamente Washington no nível global.

Como pano de fundo, desde a formação do Mercosul em 1991 até o estabelecimento da UNASUL em 2008, temos visto uma pulular de instâncias, processos e instituições, que precisam ser fortalecidos, maturados e sedimentados. As céleres, e constantes, alterações e regressões de pontos anteriormente acordados entre os países do subcontinente pouco contribui para o fortalecimento das instituições regionais – condição necessária ainda que insuficiente – e de esteio para o aprofundamento das relações de segurança interestatais, que é o ponto que aqui mais de perto nos interessa. O exemplo mais dramático talvez seja dado Mercosul, proposta de Mercado Comum, atualmente na fase de União Aduaneira (mais que imperfeita), que tem levado importantes setores das sociedades de diferentes Estados membros integrantes deste bloco a defenderem que este arranjo retroaja a uma Área de Livre Comércio. Os reflexos de tal instabilidade podem ser sentidos, e.g., na não concretização de uma Agência de Segurança e Defesa do Mercosul, como previsto há mais de uma década e cuja sede situar-se-ia em Montevideu (a exemplo do Parlasul), dificultando a passagem e avanço do nível do diálogo bilateral para o diálogo subregional.¹⁴

Assim, ao final da primeira década do novo século,

“Os processos de integração permanecem, mas sem aprofundamentos. Na área de defesa e segurança atingiu-se um patamar significativo de mecanismos de confiança mútua, ao que parece satisfatório aos países. Ou seja, *novos e ousados passos não são estabelecidos, ainda que com a criação da UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano*”.¹⁵

Junto a isto, sem desconsiderar muitas vezes inépcia política civil e a lentidão/desconfiança das burocracias nacionais, vale destacar que os atores fardados não são meros coadjuvantes e uma mentalidade tão arraigada e conservadora como a militar não se transmuta por uma simples troca de regime político e uma nova realidade histórica. Requer, em verdade, uma profunda alteração no plano cultural e dos signos socialmente construídos. Nessa direção,

“As transformações culturais são naturalmente processos largos, não isentos de marchas e contramarchas. As mudanças nas concepções de segurança são parte desses processos, e na região têm estado marcadas por debates profundos acerca do *que significa a segurança, qual é o papel das forças militares, e fundamentalmente, quais são as visões que cada país tem acerca do que desafia seu cenário de segurança*. Isto causa impacto nas possibilidades multilaterais”.¹⁶

Concomitantemente, o controle civil democrático sobre os militares deve ser um fato consolidado e, neste sentido, a direção política deve apontar para quais Forças Armadas são ambicionadas em função do perfil estratégico pretendido pelo país, que deverá contemplar o redimensionamento de seus meios, aqui incluso pessoal, material, educação etc. Gostaríamos de assinalar que, em alguns países da região, o aparelho militar vem perigosamente – ao nosso ver – assumindo tarefas que competem aos civis, com possíveis desdobramentos nada alvissareiros, além da manutenção da já tradicional missão de fiadores (em diferentes graus) da ordem política e institucional que este preserva em muitas destas nações.

Uma nova cultura estratégica não surge da noite para o dia. De forma um tanto sumarizada e pensando em termos de região e acúmulo no tema em tela, vale listar a criação de mecanismos como o “Tratado Americano de Soluções Pacíficas”/Pacto de Bogotá (1948), a “Zona Livre de Armas Nucleares na

¹⁴ Documentos pessoais da fase em que trabalhei na Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa no Brasil, de 2003 a 2005.

¹⁵ Grifo nosso. Cf. Soares (2011), p. 104.

¹⁶ Grifo nosso. Ver Donadio (2011), p. 115.

América Latina”/Tratado de Tlatelolco (1967), a “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul” (1986), o “Acordo de Mendoza” entre Argentina, Brasil e Chile (1991) proibindo a proliferação, a posse e o uso de armas químicas e biológicas, a “Zona de Paz Sul-Americana”/Comunicado de Brasília (2000), a inauguração das “Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul” (a primeira ocorrendo no Rio de Janeiro em 2003), além do crescente adensamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina desde a década de 1980 na área nuclear com a abdicação da fabricação e emprego por ambos de armas atômicas, a instituição da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares/ABACC (única organização binacional de salvaguardas nucleares do mundo), culminando no “Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa” firmado em 2007.¹⁷ Enfim, uma não desprezível tradição de se procurar distensionar o ambiente de segurança e defesa regional.

A partir de 2009, com o início efetivo de suas atividades, o CDS tem aparecido como um importante espaço de concertação onde, a despeito das idiosincrasias regionais/ideológicas entre a CAN, o Mercosul, ou ainda a ALBA, importantes avanços têm sido registrados, como a definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) na cidade de Buenos Aires, a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um importante intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, entre outros pontos igualmente meritórios. Não obstante, desafios permanecem.

4. Considerações finais

Passada essa fase embrionária de estruturação e pactuação de conteúdos mínimos, a grande questão é seguir avançado com base em uma metodologia que impõe, obrigatoriamente, a necessidade de concordância unânime entre seus Estados membros – ou, ao menos, não objeção explícita por qualquer um dos integrantes.

Em face do exposto, a regionalização da arquitetura de segurança e defesa no subcontinente prossegue, mas com novas interrogantes: o que temos assistido, corrida armamentista ou reaparelhamento? e os históricos contenciosos fronteiriços e querelas territoriais, foram superados? os espaços e identidades nacionais crescentemente são respeitados reciprocamente? como se evitar desequilíbrios onde a economia/PIB – bem como os gastos na área de defesa – apenas do Brasil representam mais da metade de todos os outros países do subcontinente somados? podemos – definitivamente – falar em superação da dicotomia Pacífico (arco de instabilidade/CAN) *versus* Atlântico (arco de estabilidade/Mercosul)? como a questão amazônica se apresenta hoje? o risco de balcanização de países da região é coisa do passado? a tutela estratégica norte-americana foi contida?

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

O comportamento do Brasil, principal fiador da criação do CDS, carece de coerência e se apresenta inúmeras vezes de forma diacrônica. Se por um lado, no mais alto nível político, Brasília trabalha pela concretização deste arranjo institucional (que já representa 2/3 do destino de suas exportações em armamentos), por outro, descuida-se de engajar o próprio Ministério da Defesa e, mais particularmente,

¹⁷ A esses poderíamos somar as iniciativas brasileiras dos Acordos Bilaterais-Quadro com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, além dos Acordos-Quadro de segurança regional assinados pelo Mercosul com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela – todas deste século.

os militares brasileiros, a atuarem de forma mais decisiva e decidida pela concretização desta importante iniciativa e de seus mecanismos operativos. Na prática, vários altos oficiais e oficiais-generais veem com muita reserva este empreendimento, não poucas vezes classificando-o como uma extravagância, fruto de devaneios de um governo esquerdista, que não encontraria correspondência na realidade.

Se iniludivelmente a integração regional tem funcionado como uma estratégia para garantir mais voz (e força) aos pleitos da região em um mundo de crescentes assimetrias de poder, isto não pode eclipsar a absoluta fragilidade que tal instrumentalização deste importante processo representa para uma cooperação mais sistêmica, não obstante avanços pontuais. A passagem da segurança coletiva à segurança cooperativa é um fato. Enfim, a semente foi lançada, mas, para que esta viceje, será preciso muita atenção, cuidado e dedicação. O sentimento cultivado por parte da elite brasileira acerca de seu país como um “queridinho” na região é rarefeito em sua fundamentação. Se o Brasil de fato quiser liderar, é preciso vontade e mobilização para tanto e que esteja ciente de que isto tem um preço (e não é barato!).

Ao longo de toda a primeira década do século XXI, as reuniões não só aumentaram de periodicidade, bem como novos arranjos institucionais foram pensados e implementados. Como resultado final, constatamos neste breve balanço da dinâmica, avanços e desafios nos campos da segurança e defesa no espaço geográfico sul-americano que o atual processo de integração é marcado por várias ambivalências, inconsistências, quando não abertas oposições. Mais: a construção de uma nova cultura estratégica, ainda que louvável, se mostrará um “gigante de pés de barro” se não for acompanhada do respectivo aprofundamento e criação de novas institucionalidades nos planos econômico, social, cultural, entre outros. Nesse sentido, esta contribuição, longe de pretender esgotar o tema em tela, propõe-se a ser uma reflexão em uma área ainda pouco explorada no subcontinente, somando-se às demais tentativas de interpretação do Brasil e da América do Sul contemporâneos e os papéis que estes almejam no presente século.

5. Bibliografia citada

- ALSINA JR., J. P. S. “O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 52 (2), pp. 173-191, 2009.
- *BRITISH BROADCASTING CORPORATION/BBC*. “Para América do Sul, liderança brasileira ainda é promessa” (http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/03/080303_ams_abre1_diplomacia.shtml; acesso em 27 mar. 2013).
- CARVALHO, L. A. de. Conselho de Defesa Sul-Americano. In: CARVALHO, L. A. de; VERA, C. G.; PEÑA, J. C. (Orgs.). **Segurança e defesa na América Latina**. Curitiba: Juruá, 2009.
- COLOMBO, S.; FRECHERO, J. I. *Yes we can?* A Política Externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região. **Contexto Internacional**, (34) 1, pp. 189-222, 2012.
- *CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO/CDS DA UNASUL*. (<http://www.cdsunasur.org/>; acesso em 27 mar. 2013).
- DONADIO, M. Visões estratégicas na América do Sul. In: OLIVEIRA, M. A. G. de (Org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.
- DUPAS, G.; OLIVEIRA, M. F. de. A União Sul-Americana de Nações. In: AYERBE, L. F. (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora UNESP; Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UNESP, Unicamp e PUC-SP, 2008.
- HERZ, J. H. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, 2 (2), pp. 157-180, January 1950.

- *INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA/IIRSA*. (<http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP>; acesso em 15 mar. 2013).
- MEDEIROS FILHO, O. “Conselho de Defesa Sul-Americano: Demandas e Agendas”, 2010 (http://www.brasa.org/_sitemason/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf; acesso em 12 mai. 2011).
- PAGLIARI, G. de C. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.
- *PRAVDA*. “John Kerry, Secretary of State: ‘Latin America is our back yard’ ” (http://english.pravda.ru/world/americas/23-04-2013/124377-latam_backyard-0/; acesso em 04 mai. 2013).
- SOARES, S. A. Contendores apaziguados ou partícipes da cooperação? As percepções sobre ameaças e cooperação nas políticas de defesa de Argentina, Brasil e Chile na década de 1990. In: OLIVEIRA, M. A. G. de (Org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.
- *STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE/SIPRI*. (<http://www.sipri.org/databases/milex>; acesso em 12 jul. 2013).
- TEIXEIRA, A. O Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. In: OLIVEIRA, M. A. G. de (Org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2011.
- VILLA, R. A. D.; VIANA, M. T. “Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 53 (special edition), pp. 91-114, 2010.