



## Brazilian Studies Association (BRASA)

X Congresso Internacional

Brasília – DF

22 a 24 de julho de 2010

### CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO: DEMANDAS E AGENDAS

Oscar Medeiros Filho

No último século, a América do Sul tem se caracterizado como uma região marcada pela ausência de guerras<sup>1</sup>, o que tem levado alguns autores a advogar o surgimento de uma *comunidade pluralística de segurança* na região (Hurrell, 1998; Kacowicz, 2005). A situação de relativa paz no âmbito externo contrasta, porém, com a grave crise de violência interna que tem marcado o subcontinente nesse mesmo período e que, segundo dados da ONU e do Banco Mundial, colocam a América do Sul entre as regiões mais violentas do mundo, sendo superada apenas pelo Caribe e pelo Sudoeste Africano<sup>2</sup>. O quadro resultante de tal paradoxo é complexo. A ausência de guerras entre os países da região não lhes garante um clima de segurança externa. Persistem entre os países da região desconfianças que variam de disputas fronteiriças (o caso Chile x Bolívia é emblemático) até suspeitas sobre a fragilidade institucional de alguns regimes democráticos. O cenário resultante é confuso, marcado por demandas de defesa e segurança difusas, que se interpenetram e tornam complexa a análise sobre o quadro regional sul-americano.

Considerando os aspectos apresentados, o presente trabalho busca discutir as principais demandas para a criação de um arranjo sul-americano de defesa e segurança (combate ao crime organizado, manutenção da paz e dos regimes democráticos, segurança coletiva frente à cobiça internacional, autonomia estratégica etc). De forma simplificada buscamos responder a duas perguntas: esse arranjo serviria “para quê?” e “para quem?”. Para tanto serão analisadas as várias iniciativas para construção desse mecanismo regional desde o fim da Guerra Fria até a consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em dezembro de 2008. Assim, além da análise das demandas, discutiremos também os propósitos relacionados à criação do CDS considerando as diferentes perspectivas político-ideológicas presentes nesse debate. Para tal análise, elaboraremos três tipos ideais de agenda, denominadas *bolivariana*, *mercosulina* e *brasileira*. Como fontes de

<sup>1</sup> Várias hipóteses tentam explicar essa situação, dentre elas destacamos: o papel hegemônico desempenhado por potências externas ao subcontinente; a balança de poder entre os principais atores regionais; o alto custo de operações ofensivas e a baixa capacidade logística das forças armadas da região; a posição periférica da região em relação aos conflitos internacionais; a baixa densidade demográfica que caracteriza a maior parte das linhas fronteiriças; além do papel jogado pelas identidades, normas e valores compartilhados entre os países da região.

<sup>2</sup> Cf. *Crime Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*. ONU e Banco Mundial, março de 2007, p. IV. Disponível em [www.unodc.org/pdf/research/Cr\\_and\\_Vio\\_Car\\_E.pdf](http://www.unodc.org/pdf/research/Cr_and_Vio_Car_E.pdf) (acesso em 09/01/2009).

dados principais, foram consultados artigos de jornais e revistas que tratam da temática, a página eletrônica do CDS na internet, além de documentos de defesa e segurança produzidos na região nos últimos anos. O presente texto divide-se em três partes. Na primeira será descrito um breve histórico sobre a proposta de uma arquitetura de defesa para a região. Na segunda, apresentaremos um conjunto de demandas de defesa e segurança presentes entre os países sul-americanos. Na terceira parte discutiremos supostos propósitos de uma arquitetura regional de defesa e segurança na América do Sul. Ao final, serão apresentadas breves conclusões.

## **1. Criação de um arranjo regional de defesa na América do Sul: primeiros passos**

Analisaremos os passos dados em busca de uma arquitetura de defesa na região considerando três fenômenos: a crise do modelo *panamericano*, a formação do Mercosul e a criação da Unasul.

### **1.1 A crise do modelo *paranamericano***

Até o final da Guerra Fria, as propostas de defesa coletiva envolvendo países sul-americanos possuíam um traço comum: o caráter *panamericano*<sup>3</sup> (hemisférico). É possível que a adoção desses arranjos hemisféricos pelos países da região se devessem menos à eficácia de seus mecanismos e mais ao simples “vácuo de iniciativas” oriundas de países sul-americanos (Villa, 2007: 22). As iniciativas hemisféricas, entretanto, justo pela pretensiosa intenção de juntar países com fortes assimetrias e diferentes motivações em um mesmo organismo de segurança, têm se mostrado problemáticas. Desta forma, a agenda *panamericana* acaba por esbarrar em diferentes percepções e concepções sobre defesa e segurança, o que tornou difícil o estabelecimento de estratégias comuns em nível hemisférico. O envolvimento ou não das Forças Armadas no enfrentamento das chamadas “novas ameaças” é apenas um dos exemplos de temas controversos.

Assim, desde o fim da ordem bipolar, a eficácia dos vários mecanismos de concertação previstos no quadro da Organização dos Estados Americanos (OEA) como instrumento de segurança coletiva, dentre eles o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), passou a ser questionada.

O esmaecimento do modelo *panamericano* ocorre de forma concomitante com o início do processo de integração regional. A proposta de institucionalização de um arranjo propriamente sul-americano, que acaba por redundar na criação do CDS, como veremos a seguir, rompe<sup>4</sup> com essa

---

<sup>3</sup>Denominamos aqui de *panamericanismo* o movimento de tentativa de construção, ao longo do Século XX, de uma arquitetura hemisférica de defesa e segurança, liderada pelos Estados Unidos. Podemos dividir esse movimento em 3 fases: 1ª) Sistema de defesa hemisférico: aliança contra uma ameaça externa ao continente, que perdurou até o pós-Segunda Guerra; 2ª) Doutrina de segurança nacional: cooperação visando neutralizar as influências do perigo comunista; e 3ª) Sistema de segurança hemisférica: respostas cooperativas e multilaterais a ameaças à segurança transnacional (“novas ameaças”).

<sup>4</sup> Isso não quer dizer que não haja sinais de sua permanência. Em março de 2007 o Comando Sul dos Estados Unidos (USSOUTHCOM) elaborou um documento denominado “Amizade e cooperação pelas Américas”, onde apresenta a

longa tradição *panamericana* e, por isso, reveste-se de um interessante *ineditismo geopolítico* na América do Sul.

## 1.2 A formação do Mercosul

O período entre o final da década de 1970 e início dos anos 1980 registrou uma série de eventos que acabaram por constituir um ponto de inflexão nas relações geopolíticas sul-americanas. Alguns desses eventos estão relacionados a iniciativas cooperativas elaboradas pelo Brasil, ator central na região, inclinado a construir, naquele momento uma política externa de aproximação aos seus vizinhos<sup>5</sup>.

Uma das características do processo de integração regional iniciado nesse período diz respeito ao fato dele ter sido construído não com base em iniciativas de fundo econômico, mas a partir de iniciativas ligadas à segurança, envolvendo inclusive temas nucleares<sup>6</sup>.

O fim do período de governos militares na região coincide<sup>7</sup> com um novo momento nas relações entre os países sul-americanos marcado por mudanças de padrão de relacionamento entre importantes atores regionais nas últimas décadas, notadamente: Brasil -Argentina e Argentina-Chile.

É nesse contexto, marcado pelo fim da Guerra Fria e o início de um novo período unipolar, que surgem as primeiras propostas de uma arquitetura de defesa em escala subcontinental. Elas têm origem, portanto, como uma espécie de contraponto regional ao projeto de globalização liderado pelos Estados Unidos. Dentre as iniciativas apresentadas, pode-se destacar as propostas defendidas por ex-ministros de defesa da Argentina, como a criação de uma “Alianza Defensiva del Cono Sur”, por José Horacio Jaunarena (Jaunarena 1999) e de uma "Secretaria Permanente de Defesa Regional", por José Pampuro (Gallo, 2004).

Em termos práticos, a ideia de um organismo subregional de defesa não avançou. O assunto

---

estratégia do comando para o ano 2016 no que diz respeito a segurança cooperativa entre os Estados Unidos e os países americanos. O documento é introduzido com palavras do então presidente (George W. Bush) sobre os “vínculos” entre os países do continente: “El hemisferio occidental es nuestra hogar. En virtud de los lazos geográficos, históricos, culturales, demográficos y económicos, Estados Unidos está vinculado a los socios hemisféricos de un modo incomparable en ningún otro lugar del mundo”. Esses vínculos, continua o documento: “son la base para analizar los desafíos comunes que afectan a la seguridad, la estabilidad y la prosperidad de todas las naciones de la región”. Fonte: Estrategia del comando 2016 del Comando Sur de los Estados Unidos : “Amistad y cooperación por las Américas”. Disponível em [www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI01180709758.pdf](http://www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI01180709758.pdf) (acesso em 20 de junho de 2009).

<sup>5</sup>O primeiro movimento de caráter cooperativo do Brasil em relação aos seus vizinhos foi a criação do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978. No ano seguinte o Brasil realiza outro movimento cooperativo importante: assina um acordo junto à Argentina e ao Paraguai pondo fim ao impasse que envolvia a questão de Itaipu-Corpus, marco histórico da parceria estratégica que dá início ao Mercosul. Importante também foi o comportamento do Brasil durante a Guerra das Malvinas no início dos anos 1980.

<sup>6</sup>A *Declaração de Iguazu* – firmada entre Brasil e Argentina em novembro de 1985 e que tratava de temas nucleares, antecede à assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul em março de 1991.

<sup>7</sup>Em algum grau, é possível supor que a crença de muitos na máxima kantiana de que democracias não fazem guerra entre si, e que portanto a democracia seria um pré-requisito para a paz no subcontinente, tenha contribuído para isso. O argumento de que a democracia possa gerar a paz é controverso. O argumento inverso, porém, de que a paz (estabilidade geopolítica) possa ser um fator importante para a manutenção da democracia na região parece plausível.

só voltará a ser retomado em meados da década atual, já em base sul-americana.

### **1.3 A fragmentação e a União de Nações Sul-Americanas**

Passada a euforia sobre o sucesso do processo de cooperação regional observado na década de 1990, constata-se, em meados da década atual, dois óbices limitadores ao avanço da integração regional: a ameaça de “fragmentação” política e à fragilidade das instituições regionais.

O primeiro óbice diz respeito à ameaça atual de “fragmentação” regional. Se por um lado os processos de redemocratização e de cooperação regional têm contribuído para desconstruir o estoque de desconfiança mútua entre os países da região, por outro lado têm possibilitado o acesso de governos com fortes tendências nacionalistas que, ao questionar o papel de potências extra-regionais (notadamente o papel hegemônico dos EUA na região), reinserem a possibilidade de conflitos ideológicos entre países da região, possibilidade essa que, ironicamente, esteve atenuada durante os governos militares pelo atenção dada por estes ao “inimigo interno”.

O segundo óbice diz respeito à fragilidade das instituições regionais e ausência de instituições supranacionais. Quatro aspectos podem ser destacados como fatores que contribuem para a pouca institucionalização e para a percepção de fragmentação regional: 1) a ausência de uma estrutura física de circulação e a fraca complementaridade econômica entre os países sul-americanos; 2) a fragilidade da implementação de uma agenda democrática decorrente do baixo grau da continuidade e da institucionalização das chamadas regras do jogo em vários países da região; 3) o receio dos Estados-membros de que a adoção de instituições regionais fortes implique em cessão de soberania; 4) a permanência de desconfiança dos países da região em relação a posturas “imperialistas” de seu principal líder – Brasil.

Apesar desses óbices, pode-se registrar uma série de acontecimentos<sup>8</sup> ao longo da primeira metade desta década que contribuíram para o avanço na direção da institucionalização de um arranjo político-estratégico regional que acabou resultando na criação da Unasul, em 2008.

A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi criada na reunião dos presidentes da América do Sul em 23 de maio de 2008, em Brasília, visando aprofundar a integração da região nos campos da integração física, energética, de telecomunicações e ainda nas áreas de ciência e de educação, além da adoção de mecanismos financeiros conjuntos. A pretensão de seus formuladores é a de que a Unasul se constitua num organismo internacional, com personalidade política própria, não se limitando a fóruns de debates, mas como um organismo capaz de adotar medidas conjuntas. Um dos primeiros temas da Unasul foi justamente a criação do Conselho de Defesa da América do

---

<sup>8</sup>Dentre esses acontecimentos, cinco merecem destaque: a primeira reunião de presidentes da América do Sul (Brasília-Brasil, setembro de 2000); declaração da América do Sul como Zona de Paz (Guayaquil-Ecuador, julho de 2001); criação da Comunidade Sul-americana de Nações (Cuzco-Peru, dezembro de 2004); a primeira reunião de ministros de defesa da América do Sul (Bogotá-Colômbia, julho de 2006).

Sul (Carmo, 2008).

Na realidade, a ideia de criação de um Conselho de Defesa Sul-americano é anterior ao estabelecimento da Unasul. O próprio CDS reconhece em sua página oficial na internet que um dos antecedentes de sua criação foi o *Projeto Brasil 3 Tempos ( 2007, 2015 e 2022), elaborado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE) em 2004, e que previa, dentre as potencialidades estratégicas do país, o “Fortalecimento da capacidade de defesa, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos, para enfrentar novas ameaças e desafios, garantir a proteção de seu território e respaldar negociações de âmbito internacional”* (Brasil, 2004).

Oficialmente, a ideia foi apresentada durante um encontro entre os presidentes Lula, Hugo Chávez e Néstor Kirchner, realizado em 19 de janeiro de 2006, na Granja do Torto, em Brasília. A proposta brasileira incluía a promoção de indústria regional de Defesa, a possibilidade de um caráter mais institucional às reuniões periódicas dos ministros da Defesa da América do Sul, além do combate a ameaças internacionais, como o narcotráfico. Na ocasião, porém, o presidente venezuelano declarou que o projeto seria uma espécie de “Otan do Sul”.

Depois de alguns meses de “esquecimento”<sup>9</sup>, o tema foi retomado em outubro de 2007, quando o novo Ministro da Defesa Nelson Jobim encampou, segundo a ideia de que era necessário estabelecer um plano latino-americano de defesa. Jobim resolveu percorrer, a partir do início de 2008 todos os países vizinhos, em uma missão que ele mesmo intitulou de “diplomacia militar”. Entre os meses de abril e junho de 2008, Jobim visitou todos os países da região, começando pela Venezuela<sup>10</sup>. Dois objetivos principais eram apresentados em seus discursos: a construção de uma identidade regional de defesa e criação de uma indústria bélica sul-americana.

No primeiro semestre de 2008 dois acontecimentos deram relevância à discussão do tema: o conflito envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela e a reativação da Quarto Frota norte-americana. Tais acontecimentos impulsionaram o debate e promoveram uma rodada de negociações entre autoridades de defesa dos países da região. Em maio de 2008, o projeto do Conselho de Defesa Sul-americano foi levado à votação durante a reunião de criação da União das Nações Sul-americanas (Unasul) realizada em Brasília. Naquela ocasião, o projeto não recebeu a concordância da Colômbia (Neto, 2008), que solicitou a inclusão explícita no documento dos movimentos

---

<sup>9</sup>Apesar de não se cogitar a formação de uma arquitetura comum de defesa nesse período, não se pode deixar de citar a realização da 1ª Reunião de Ministros de Defesa da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), realizada em 14 de julho de 2006, em Bogotá, na Colômbia. Na ocasião, os países da região estipularam que “es necesario fortalecer la cooperación entre los Ministerios de Defensa de los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones” (Declaración de Bogotá).

<sup>10</sup>A partir de abril de 2008, Jobim iniciou um giro pelos países sul-americanos levando aos presidentes e ministros de defesa as intenções brasileiras de criação de um Conselho de Defesa Sul-americano, procurando deixar claro sempre que não se tratava de uma aliança militar clássica como a OTAN. O giro obedeceu o seguinte cronograma: 15 de abril (Venezuela), 21 de abril (Guiana), 28 de abril (Colômbia e Equador), 5 de maio (Peru), 7 de maio (Paraguai), 13 de maio (Argentina), 14 de maio (Chile), 16 de maio (Uruguai), e finalmente 19 de maio (Bolívia).

guerrilheiros como ameaça à Região. Finalmente, em 16 de dezembro de 2008, durante a Reunião Extraordinária de chefes de Estado da Unasul, realizada em Costa do Saúpe (Bahia - Brasil), o documento foi aprovado.

## **2. CDS para quê? Análise das demandas para a criação de um mecanismo regional de defesa na América do Sul**

A criação de um mecanismo regional de defesa na América do Sul se deve a um conjunto de diferentes demandas, em alguns casos conflitantes, e que envolve as características da geografia política sul-americano no início deste século.

Oficialmente, o documento de criação do CDS apresenta três objetivos gerais do conselho: a) Consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática; b) Construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, c) Criação de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Como objetivos específicos merecem destaque: a construção de “visão conjunta em matéria de defesa”, o intercâmbio de informação para “identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial”, a “cooperação no âmbito da indústria de defesa”, “o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar”, e o compartilhamento de “experiências em operações de manutenção de paz das Nações Unidas”.

Considerando o contexto regional, selecionaremos a seguir quatro diferentes demandas relacionadas com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: manutenção da paz e da democracia entre os países da região, construção de uma identidade geopolítica sul-americana, combate ao crime organizado e criação de um mercado regional de defesa.

### **a) “Zona de paz e de democracia” (Demanda 1)**

O caso sul-americano sugere uma forte correlação entre o processo de democratização e movimentos cooperativos recíprocos entre os países da região, onde o discurso democrático tem se mostrado condição primária para a criação de confiança (Villa, 2006). Neste caso, o processo de integração regional tem se constituído fator fundamental para a estabilidade dos regimes democráticos na região e vice-versa.

Desde já é importante destacar que o primeiro dos objetivos gerais listados no documento que deu origem ao Conselho de Defesa Sul-americano é “consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática”<sup>11</sup>.

Enquanto a demanda de “democracia” possui origem na preocupação das elites políticas

---

<sup>11</sup> Cf. Artigo 4 da *Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano* da UNASUL (União de Nações Sul-americanas), firmado em Costa do Saúpe (Bahia), em 16 de dezembro de 2008.

civis com a fragilidade do regime e uma possível reversão no processo de democratização de países da região, a demanda de “Zona de Paz” possui forte relação como o modelo clássico de *Comunidade de Segurança* sugerido em meados do século XX por Karl Deutsch, adequado ao modelo de democracias liberais, segundo o qual seria possível o estabelecimento de uma região onde os países membros deixassem de se perceber mutuamente como ameaças.

### **b) “Identidade Política” (Demanda 2)**

O *ineditismo geopolítico* que tem caracterizado a formação do CDS, citado anteriormente, é permeado por um forte debate sobre a construção de um bloco regional em busca de autonomia política. Sob essa perspectiva, o CDS seria um instrumento de afirmação política e de soberania da América do Sul para lidar com as questões estratégicas relacionadas aos temas defesa e segurança. Essa parece ter sido a idéia defendida pelo ministro de Defesa do Brasil, Nelson Jobim, durante o seminário “Rumo ao Conselho de Defesa Sul-americano”, realizado em Buenos Aires, em novembro de 2008: *“O Conselho de Segurança é uma coisa nossa, da América do Sul e não permitiremos interferências. (...) Durante muitos anos, a América do Sul só disse sim. Agora é hora de dizer não também”*<sup>12</sup>.

De fato, “construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa” é um dos objetivos gerais apresentados no documento que cria o CDS. Essa identidade estaria relacionada a um conjunto de normas internacionais largamente aceito pelos países da região (Kacowicz, 2005) e que são citadas no próprio documento como princípios do CDS: *“Respeito irrestrito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, não-intervenção em seus assuntos internos e auto-determinação dos povos”*.

Merece destaque também o princípio “j” do documento – *“Fomenta a defesa soberana dos recursos naturais de nossas nações”*. Este estaria relacionado a uma outra percepção compartilhada, especialmente entre os militares sul-americanos. Trata-se da ameaça da cobiça internacional sobre os recursos minerais encontrados na região<sup>13</sup>. Para esses militares, um dos mecanismos usados em favor dos interesses geoestratégicos dos países mais desenvolvidos seria a defesa do conceito de “soberania relativa”, segundo o qual a noção tradicional de soberania seria incompatível com a atual interdependência internacional. Recentemente, militares de países sul-americanos têm chamado a atenção da sociedade sobre a ameaça da “cobiça internacional” como forma de destacar a importância do tema defesa nacional, incluindo-se a necessidade de maiores investimentos militares.

---

<sup>12</sup>Cf. GUIMARÃES, M. Jobim defende soberania da América do Sul sobre defesa, OESP, 18 de novembro de 2008.

<sup>13</sup>Vale destacar que a América do Sul possui uma geografia privilegiada: detém a maior biodiversidade e cerca de um quarto das terras potencialmente aráveis do Planeta, além de quantidades consideráveis de reservas de água doce e petróleo.

Sobre esse tema, vale destacar também o discurso do então presidente do CDS, Javier Ponce (Ministro da Defesa do Equador) proferido durante o 1º Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos<sup>14</sup>. Ao ministrar a palestra “Perspectivas para o Conselho de Defesa Sul-Americano”, Ponce afirmou que, sem desconsiderar a importância de outros tipos de ameaças, como o narcotráfico, por exemplo, a principal preocupação de defesa na região diz respeito à salvaguarda de seus recursos naturais.

Tais princípios e percepções compartilhadas constituiriam demandas para a construção de uma identidade política regional da qual o CDS seria instrumento de segurança coletiva.

### **c) “Crime organizado” (Demanda 3)**

Como vimos no início deste texto, a situação de ausência de guerras formais na América do Sul contrasta com o alto grau de violência interna aos países da região. Em alguns países (notadamente Colômbia, Paraguai e Peru), a simbiose entre movimentos guerrilheiros (tradicionalmente um problema interno) e organizações criminosas (que tem adquirido cada vez mais um caráter transnacional) tem se transformado na maior das ameaças à segurança nacional. Tal situação tem levado, em algumas situações, à priorização de temas de segurança (como crime organizado e delitos transnacionais) e a um “necessário” afrouxamento em relação a temas tradicionais, como o controle de fronteiras. Nesse sentido, os recentes acordos de vigilância compartilhada de zonas fronteiriças, por meio de radares e satélites, envolvendo Brasil, Colômbia e Peru<sup>15</sup>, podem ser considerados geopoliticamente paradigmáticos.

Apesar do peso que a temática crime transnacional ocupa em muitas agendas militares da região, uma das questões consensuais assumidas durante as reuniões preparatórias para o estabelecimento do CDS foi a exclusão<sup>16</sup> do tema segurança dos objetivos propostos para o conselho<sup>17</sup>.

### **d) “Mercado de Defesa” (Demanda 4)**

A última demanda possui caráter pragmático e está relacionada ao processo regional de integração econômica. Diz respeito à possibilidade de cooperação na produção e comercialização de insumos bélicos. Vale ressaltar que um dos objetivos específicos do Conselho de Defesa Sul-

---

<sup>14</sup>O 1º Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos foi realizado entre os dias 10 e 13 de novembro de 2009, na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro.

<sup>15</sup> Cf. VAZ, V. *Brasil-Colômbia: espaço aéreo é compartilhado*. Jornal Correio Brasiliense, 12 de março de 2009 e SEQUEIRA, C. D. *Peru integrará seus radares aos do Sivam*. Jornal Folha de S. Paulo, 22 de março de 2009.

<sup>16</sup>Um dos principais óbices para o tratamento conjunto de temas de segurança diz respeito a falta de consenso entre os países da região sobre o envolvimento ou não do uso de militares no combate à criminalidade. Na Argentina, por exemplo, a possibilidade de que as Forças Armadas participem na luta contra as drogas é algo totalmente rejeitado.

<sup>17</sup>Vale destacar que na reunião do Conselho de Chefes de Estado da Unasul, realizado em 10 de agosto de 2009, em

americano é justamente “promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa”<sup>18</sup>.

Apesar da América do Sul apresentar os menores gastos com defesa no planeta, o setor representa uma fatia interessante do mercado. Em 2008, os gastos totais na região foram de aproximadamente US\$ 50 bilhões (R\$ 105 bilhões), dos quais cerca de 30% (US\$ 15 bilhões) foram para investimentos e manutenção de bens e serviços<sup>19</sup>, o que para alguns especialistas pode ser considerado um orçamento satisfatório<sup>20</sup>. Nesse contexto, o contingente de militares - que hoje ultrapassa o número de 1 milhão - constitui mercado consumidor para um amplo leque de produtos, sejam uniformes, capacetes, coletes, coturnos, barracas de campanha e rações, além de pistolas, metralhadoras e armas em geral. Há portanto uma demanda relacionada ao consumo de produtos militares e que representam potencial para alavancar a indústria bélica - sobretudo a brasileira -, a partir do consumo de materiais e serviços em escala regional.

### **3. CDS para quem? Análise dos projetos “desenhados”.**

Oficialmente, o CDS foi criado como “uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa”(Unasul, 2008). Não é necessário muitos estudos, porém, para se perceber a falta de clareza sobre o papel e as finalidades do CDS. Há evidências que apontam para diferentes projetos geopolíticos por trás dos objetivos desse projeto. Numa região como a América do Sul, com diferentes demandas, estruturas militares e prioridades nacionais, tornam a construção de um arranjo compartilhado de defesa uma tarefa árdua. Que interesses e preferências estariam por trás da iniciativa de criação de um mecanismo regional de defesa?

Buscaremos nos parágrafos seguintes desvendar algumas das agendas e propósitos relacionados à criação do CDS. Para a análise dos diferentes propósitos implicitamente relacionados à criação do CDS, adotaremos uma tipologia composta por três diferentes “agendas”<sup>21</sup>: *bolivariana*, *mercosolina* e *brasileira*.

#### **a) Agenda bolivariana**

Uma agenda bolivariana para o CDS corresponderia aos discursos e iniciativas que tendem a identificar a construção de um sistema de segurança coletiva e de defesa comum como uma solução necessária para fazer frente a ameaças externas à região. Do ponto de vista teórico equivaleria

---

Quito, foi criado o Conselho Sul-americano de luta contra o narcotráfico (CSLCN). Oficialmente, o CSLCN teve seu estatuto aprovado na reunião dos ministros de Interior e Casa Civil da Unasul, realizada em 09 de abril de 2010.

<sup>18</sup>Cf. Letra “F” do Artigo 5 da *Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano* da UNASUL .

<sup>19</sup> Cf. Cerca de 70% dos gastos de defesa na região se destinam ao pagamento de salários e pensões.

<sup>20</sup> Cf. SEQUEIRA, C. D. *Brasil busca alinhamento militar na América do Sul*. Jornal Folha de S. Paulo, 22/03/2009.

<sup>21</sup>Entende-se aqui agenda como um modelo ideal que procura enquadrar discursos e iniciativas dentro de determinado padrão político-ideológico , podendo contribuir para a orientação do debate em torno dos propósitos do CDS .

àquilo que Karl Deutsch chamaria de uma *comunidade de segurança amalgamada*<sup>22</sup>.

A ideia de uma unidade político-estratégica para a América do Sul (pelo menos a de origem espanhola) já estava presente no pensamento de Simon Bolívar, nas primeiras décadas do Século XIX (Kacowicz, 2005: 50-51). Atualmente, a perspectiva bolivariana possui caráter nitidamente ideológico para o qual o “Socialismo do Século XXI” do presidente Hugo Chavez é a sua melhor expressão. e se caracteriza por mesclar tendências socialistas, populistas, nacionalistas e, principalmente, anti-americanas. Com base na construção de uma “identidade regional” autônoma<sup>23</sup>, uma agenda bolivariana sugere até mesmo a formação de um “exército regional”<sup>24</sup>.

De fato, os sinais de uma agenda bolivariana no CDS estão presentes desde os primeiros debates sobre a criação deste arranjo. Não devemos perder de mente que o presidente Hugo Chavez era um dos três presentes na primeira reunião a tratar do tema, em 2006, e que, na ocasião, declarou entender o CDS como uma espécie de Otan do Sul. Sua retórica é notadamente anti-americanista. Durante o processo de negociação para a implantação do CDS, por exemplo, uma das exigências do governo venezuelano era a de que os Estados Unidos fossem citados entre as possíveis ameaças externas à região<sup>25</sup>.

Apesar de todo o engajamento do governo Hugo Chavez, a agenda *bolivariana* tende a enfrentar fortes resistências na região, a começar pelos próprios militares que tendem a enxergar no “Socialismo do Século XXI” uma espécie de reedição da “ameaça comunista” da Guerra Fria.

### **b) Agenda Mercosulina**

A agenda aqui proposta se refere a ideia de construção, sob uma perspectiva liberal, de um organismo sul-americano como parte da ampliação da integração regional a partir do Mercosul. A finalidade da integração regional sob essa perspectiva está geralmente relacionada à ampliação do comércio intra-regional e, especialmente no caso sul-americano, à manutenção dos regimes democráticos. Neste caso, o objetivo do CDS estaria relacionado à necessidade de estabilidade

<sup>22</sup> Deutsch distingue dois tipos de comunidade: *comunidade pluralística de segurança* e *comunidade política amalgamada*. “Se a principal meta da integração for não apenas a preservação da paz entre as unidades políticas integradas, mas também a obtenção de maior poder para fins gerais ou específicos, ou a obtenção de uma identidade funcional comum, ou uma combinação de tudo isso, então é provável que uma *comunidade política amalgamada*, com um governo comum, seja a ideal. Se o objetivo principal for a paz, então é possível que uma *comunidade pluralística de segurança* seja eficiente e, de fato, mais fácil de alcançar.” (DEUTSCH, 1982, p. 269)

<sup>23</sup>Essa ideia está presente na declaração do representante venezuelano Ramón Carrizález durante a primeira reunião do CDS, realizada em Santiago em março de 2009. Segundo ele, “É a primeira vez que nos reunimos sem a tutela de uma potência. Estamos decidindo por nós mesmos qual será nosso sistema e nosso esquema de defesa”. (Cf. SEQUEIRA, Claudio Dantas. Conselho de Defesa do Sul prevê doutrina comum. Folha de S. Paulo, 11/03/ 2009).

<sup>24</sup>Em 4 de julho de 2006, após a reunião de presidentes do Mercosul que aprovaram a entrada da Venezuela no Bloco, o presidente venezuelano Hugo Chavez declarou que o Mercosul “deberá tener algún día una organización de defensa conjunta, una estrategia propia para proteger la soberanía de sus países”. (Cf. ELIAS, Jorge. Chávez propuso crear un ejército del Mercosur. La Nación, 06 de julio de 2006).

<sup>25</sup>Na ocasião, todos os demais países se manifestaram contrariamente à ideia de Chavez. Cf. REZENDE, P. P. Chávez e Uribe “adiam” acordo. Correio Brasiliense, 18 de setembro de 2008.

regional, esta entendida como pré-condição para a manutenção dos regimes democráticos na região.

A agenda *mercosulina* para a construção de um organismo regional de defesa e segurança se aproxima da demanda “Zona de paz e de democracia” e do modelo de “comunidade de segurança pluralística” (Deutsch, 1982, p. 269).

A proposta aqui defendida encontra respaldo na mudança de padrão de relacionamento entre as duas principais lideranças regionais (Brasil e Argentina) nas últimas décadas e em iniciativas apresentadas por membros de governo desses dois países, dentre as quais merecem destaque a “Aliança Defensiva do Cone Sul” e a “Secretaria Permanente de Defesa Regional”, defendidas pelos ex-ministros de defesa da Argentina, José Horacio Jaunarena e José Pampuro, respectivamente (Jaunarena, 1999; Gallo, 2004).

Aparentemente, a agenda *mercosulina* domina os debates em torno das finalidades do CDS. Não obstante, as diferentes prioridades nacionais, tanto em termos de ameaças como em relação ao papel das Forças Armadas em cada país, constituem sérios obstáculos ao avanço do projeto.

### **c) Agenda brasileira**

O fato do próprio CDS considerar em sua página na internet (CDS, 2010) que sua origem remonta a um documento (*Projeto Brasil 3 Tempos*) elaborado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE), em 2004, e que o ministro brasileiro Nelson Jobim teria sido o seu principal propagador, por si só, já parece suficiente para relacionar o arranjo em tela a uma agenda notadamente brasileira.

Uma outra evidência de que haveria uma agenda brasileira por trás do projeto do CDS seria a “coincidência” de datas entre a publicação do documento que originou o CDS e a apresentação da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) que trata da reestruturação do sistema de Defesa do País. Um dos tópicos do documento tem por título “*Estimular a integração da América do Sul*”. Destacando a importância da cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa (Idem: 9-10).

De fato, desde a criação do Ministério da Defesa, em 1999, o governo brasileiro tem se empenhado em liderar o processo de integração regional no campo da defesa e da segurança<sup>26</sup>. Não obstante a capacidade brasileira para liderar esse processo, há na região um estoque de desconfiança em relação a supostas pretensões “imperialistas” do País na região. De fato, desde a publicação de “Projeção Continental do Brasil”, de Mário Travassos, alguns traços da geopolítica brasileira, tais como a “marcha rumo ao Oeste” têm sido interpretados por países vizinhos como sinais de

---

<sup>26</sup>Já em 1999, o então ministro Geraldo Quintão defendeu, perante a Câmara dos Deputados, a idéia de uma estratégia regional sul-americana, através da promoção do diálogo no nível da concepção de políticas de defesa (apud Martins Filho, 2006: 21). Essa ideia voltou a ser defendida pelo primeiro ministro da Defesa do Governo Lula, José Viegas Filho, desta feita por meio de “uma maior interação entre as indústrias de material de emprego militar dos países [da América do Sul]” (Viegas Filho, 2003).

ameaça. Mesmo com o processo de “sulamericanização” da política externa brasileira, iniciada nas últimas décadas do Século XX, “as elites desses países continuam muito sensíveis a discursos e imagens do passado sobre as intenções expansionistas do Brasil” (Villa, 2006) e criticam o caráter ambíguo da postura brasileira.

Esse parece ser o grande desafio da agenda brasileira para o CDS: propor um arranjo de defesa cooperativo sem, no entanto, alimentar suspeitas sobre a possibilidade do conselho refletir o projeto estratégico brasileiro de liderança do subcontinente, no qual a “sulamericanização” seria um meio de maximização de ganhos e não um fim da política externa brasileira. Nesse sentido, o CDS poderia ser entendido, por exemplo, como uma espécie de plataforma para a exportação dos planos militares do Brasil<sup>27</sup>.

O desafio brasileiro de “liderar sem provocar temores” parece estar presente em uma recente declaração do ministro Nelson Jobim:

Eis o grande dilema enfrentado pelos responsáveis pelas políticas de defesa: projetar no futuro a força que, a um só tempo, garanta capacidade dissuasória em contextos cambiantes e que respalde os interesses internacionais do país, sem fomentar percepções de agressão em outros estados. Se assim não for, poderemos prejudicar o relacionamento com as nações que se sentissem ameaçadas (Jobim, 2010).

#### **4. Conclusões**

A proposta de um arranjo propriamente sul-americano, representado pela criação do CDS, rompe com uma longa tradição *panamericana* e representa um interessante *ineditismo geopolítico* na América do Sul. A consolidação dessa proposta, entretanto, constitui um grande desafio.

Do ponto de vista externo, a criação do CDS não significou o fim do *panamericanismo* na região. A manutenção do Plano Colômbia, a reativação da Quarta Frota e a implantação do projeto “Amizade e cooperação pelas Américas” do *USSouthcom* parecem sugerir a persistência desse modelo. O acordo sobre defesa firmado entre o Brasil e os EUA pode também ser sinal dessa persistência.

Do ponto de vista interno, falta clareza quanto as finalidade e propósitos de um arranjo de defesa exclusivamente sul-americano. O aprofundamento do debate sobre o CDS poderá expor as fraturas entre as diferentes agendas analisadas, como destaque para uma possível radicalização de iniciativas *bolivarianas* em detrimento de propostas defendidas pelo Brasil ou pelo conjunto de países que compõe o chamado “Mercosul ampliado”.

Por outro lado, se conduzido com cautela, pode vir a se constituir em mais uma importante ferramenta de cooperação e integração regional.

---

<sup>27</sup> SEQUEIRA, Claudio Dantas. *Brasil busca alinhamento militar na América do Sul*. Jornal Folha de S. Paulo, 22 de março de 2009.

## 5. Referências

- BRASIL *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2008.
- HURRELL, Andrew. *An emerging security community in South America?*, In: ADLER, Emanuel;
- BARNETT, Michael. *Security Communities*. Nova York: Cambridge University Press, 1998.
- BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos, Presidência da República (NAE). *Projeto Brasil 3 Tempos: 50 Temas Estratégicos*. Brasília, Presidência da República, 2004 (mimeo).
- CARMO, Marcia. *Entenda o que é a Unasul*. Buenos Aires, Argentina. BBC Brasil. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u404782.shtml>. Acesso em: 23/05/2008.
- CDS. *Antecedentes: iniciativa política de Brasil, desarrollo del Núcleo de Asuntos Estratégicos y promoción de una propuesta por Nelson Jobim*. Disponível em [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=115:iniciativa-politica-de-brasil-desarrollo-del-nucleo-de-asuntos-estrategicos-y-promocion-de-una-propuesta-por-nelson-jobim&catid=38:antecedentes&Itemid=186](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=115:iniciativa-politica-de-brasil-desarrollo-del-nucleo-de-asuntos-estrategicos-y-promocion-de-una-propuesta-por-nelson-jobim&catid=38:antecedentes&Itemid=186) (Acesso em 01/06/ 2010).
- GALLO, Daniel. *El Mercosur militar avanza hacia una secretaría regional*. La Nacion, Buenos Aires, 11 de setembro de 2004.
- JAUNARENA, José Horacio. *Políticas de Defensa de Brasil y de Argentina*. Seminário Brasil – Argentina. Rio de Janeiro, IPRI, Fundação Alexandre de Gusmão, 10 e 11 de junho de 1999. Disponível em <http://www2.mre.gov.br/ipri/papers/argentina2/1-JoseHoracioJaunarena.tp.doc>
- JOBIM, Nelson. Palestra de abertura do seminário Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras, realizado pelo Ministério da Defesa na Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, em 26/03/2010.
- KACOWICZ, Arie M. *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2005.
- MARTINS FILHO, João R. *As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia*. In: CASTRO, Celso (Org.). Amazônia e defesa nacional. Rio de Janeiro, FGV, 2006. Pp. 13 29.
- NETO, Mair Pena. *Unasul nasce mas Colômbia não apoia Conselho de Defesa*. Reuters/Brasil Online. Disponível em [http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/23/unasul\\_nasce\\_mas\\_colombia\\_nao\\_apoia\\_conselho\\_de\\_defesa-444496884.asp](http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/05/23/unasul_nasce_mas_colombia_nao_apoia_conselho_de_defesa-444496884.asp) . Acesso em 19 de maio de 2010.
- UNASUL ( União de Nações Sul-americanas). *Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano*. Cúpula Extraordinária da UNASUL. Costa do Sauípe, 16/12/2008 .
- VILLA, Rafael Duarte. “Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul. Rev. bras. Ciências Soc. v.21 n.61 São Paulo jun. 2006. pp. 63-89
- VILLA, Rafael. *Quatro teses sobre a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul*. Tese de Livre-docência. USP, 2007.
- VIEGAS FILHO, José. *Defesa: cooperação nacional e internacional*. Palestra realizada pelo Ministro da Defesa na Unicamp, Campinas, em 03 de julho de 2003. Disponível em [http://www.unicamp.br/unicamp/sites/unicamp.br/files/paginas\\_estaticas/divulgacao/unicamp-03072003.doc](http://www.unicamp.br/unicamp/sites/unicamp.br/files/paginas_estaticas/divulgacao/unicamp-03072003.doc) (Acesso em 03 de fevereiro de 2009).