

O regionalismo pós-hegemônico e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano

Regiane Nitsch Bressan*

Maria Luísa Bandeira Oliva**

Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar a construção do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) no contexto do regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal que marcou o cenário sul-americano no início do século XXI. O CDS almejou consolidar de forma pioneira uma zona de segurança na América do Sul acomodando todos os países da região a despeito de suas diferenças políticas e ideológicas. A estratégia geopolítica do CDS foi marcada por certo distanciamento dos Estados Unidos na região, somado à maior autonomia e aproximação entre os países da América do Sul.

O contexto regional foi bastante favorável à conformação dessa e de outras iniciativas de cooperação e regionalismo. No início do século XXI, governos considerados neopopulistas emergiram apoiados nas insatisfações da população com políticas econômicas dos anos 1990. Estes atores passaram a enfatizar as questões políticas e sociais baseadas no discurso político-ideológico em detrimento dos assuntos comerciais e econômicos que predominaram na agenda do fim do século passado, provocando mudanças nas estruturas do regionalismo sul-americano e a criação de novos projetos e iniciativas regionais.

O capítulo discorreu sobre o contexto do regionalismo pós-hegemônico que marcou a região, suas características e implicações na estrutura das relações internacionais da América do Sul. Na sequência, o trabalho apresentou as tratativas para a criação do CDS, considerando o contexto regional e explicitando os fatores para sua instituição. Em seguida, houve a explanação da instauração do CDS, que

* Professora Adjunta do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Professora do Programa Interinstitucional (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Coordenadora do Observatório de Regionalismo. Doutora e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (USP).

E-mail: regianebressan@gmail.com

** Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

E-mail: marialuisa.oliva8@gmail.com

impactou na nova configuração da geopolítica sul-americana, representando uma iniciativa ímpar à região. Por fim, o trabalho explanou sobre o enfraquecimento do CDS diante à nova ordem conservadora que assolou diversas partes do globo e impactou na maioria das organizações regionais. Conquanto, o momento atual da pandemia pelo Sars-CoV-2 impõe desafios sem precedentes às relações internacionais atuais, o que deve incidir em mudanças profundas nas estruturas globais, podendo haver uma retomada na ordem regional de maior autonomia e cooperação.

O novo cenário sul-americano: o regionalismo pós-hegemônico

Com o fim da Guerra Fria, a emergência da nova ordem internacional transformou as relações internacionais dos países latino-americanos. Ainda na década de 1980, esses Estados recuperaram gradativamente a democracia, ao mesmo tempo em que abandonaram completamente a política de substituição de importações e o modelo de supremacia do Estado na economia das décadas anteriores. A debilidade das economias latino-americanas e a persistente instabilidade macroeconômica na região facilitaram a adesão completa às receitas neoliberais propostas pelas agências multilaterais e pelos Estados Unidos. Assim, durante os anos 1990, a política econômica dos países latino-americanos caminhou para abertura comercial e liberalização econômica. Era o neoliberalismo instalando-se na região por meio do “Consenso de Washington”, o qual propunha reformas econômicas estruturais, incluindo privatizações, desregulamentação financeira e disciplina fiscal.

Embora a adesão ao neoliberalismo tenha sido generalizada, os países adotaram estratégias nacionais diversificadas no que tange à liberalização comercial. Enquanto o Chile privilegiou a abertura unilateral com acordos bilaterais, outros países, como o México, firmaram acordos preferenciais com os países desenvolvidos, e muitos se aproximaram dos países vizinhos, estabelecendo acordos aduaneiros e formando projetos de integração, como foi entre Brasil e Argentina.

Neste contexto, vislumbraram os processos de integração na região da segunda fase. O regionalismo aberto denotou um novo momento do sistema internacional contemporâneo. Esse movimento visou estreitar as relações comerciais entre países de uma região, aumentando as condições de competitividade e fortalecendo-se diante da intensificação da globalização, a qual propunha maior liberalização comercial. As iniciativas regionalistas variavam entre a proposta hemisférica da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) pelos Estados Unidos, e propostas regionais, como o

Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), marco do regionalismo aberto na América do Sul.

Não obstante, na década de 2000, cresceu o desencanto da sociedade sul-americana com as reformas neoliberais da década de 1990. As críticas às políticas econômicas adotadas na região na década anterior agravaram-se, sobretudo a partir da sucessão de crises econômicas na virada do século, como a crise da desvalorização do real no Brasil em 1999, e a crise argentina em 2001. Além disso, a constatação do fraco desempenho das economias sul-americanas culminou no questionamento às estratégias nacionais e no papel do Estado na economia. Os maiores países da região revisaram suas escolhas econômicas, e as políticas liberalizantes comerciais, sobretudo com os países desenvolvidos, entraram em erosão.

No plano doméstico, esse cenário propiciou a ascensão de governos considerados, em diferentes medidas, progressistas e de “esquerda”, como Hugo Chávez na Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Nestor Kirchner na Argentina, Tabaré Vazquez no Uruguai, Michelle Bachelet no Chile, Evo Morales na Bolívia, Daniel Ortega na Nicarágua e Rafael Correa no Equador. A série de vitórias eleitorais desses governos refletiu a insatisfação ao modelo neoliberal no âmbito social. Mesmo que o neoliberalismo beneficiasse alguns setores da economia desses países, prevaleceu o desagrado populacional advindo das ineficiências internas. Assim, a expressão popular passou a reivindicar maior atenção dos Estados às necessidades das classes mais baixas, discurso ofertado justamente pelos políticos de esquerda.

Embora tais governos defendessem necessidades imperiosas de transformação social, apresentaram disparidades entre suas políticas e ideologias, como os governos do Brasil e da Argentina. Ou seja, embora eles fossem contrários ao arranjo neoliberal, algumas diretrizes desse modelo perpetuaram na região, marcada por governos com projetos políticos econômicos heterogêneos, que mesclaram prerrogativas sociais, embasadas no nacionalismo, com políticas econômicas ortodoxas. Tal disparidade entre política e ideologia, dentro da vertente esquerdista, conformou nos primórdios do século XXI, uma nova forma política, o “neopopulismo” (WEYLAND, 2004).

Ainda que sua definição exata seja bastante controversa e complexa, o neopopulismo é considerado um modelo político pós-moderno (TRAINE, 2004). Inspirados no populismo clássico, os líderes neopopulistas se aproveitaram da insatisfação populacional com as reformas econômicas liberais e dos governos instáveis na região que não lograram êxito nas promessas de desenvolvimento social. Dessa forma, tais lideranças usufruíram desse descontentamento, sustentando-se como novos representantes do povo (WEYLAND, 2004).

Portanto, a América do Sul presenciou uma alteração gradativa nas lideranças, principalmente políticas, no núcleo do poder doméstico (STEFANONI, 2012). Ademais, assistiu-se à renovação da participação da sociedade civil. Organizações não governamentais e movimentos sociais eclodiram no final dos anos 1990, ganhando novos espaços de atuação e reivindicação nos anos 2000. Esses novos atores começaram a conformar mudanças no plano doméstico, e no entendimento do que deveriam ser os processos de integração regional.

Nas relações internacionais, após a estagnação das negociações multilaterais da Organização Mundial do Comércio na Conferência de Seattle, de 1999, somada às dificuldades econômicas vividas pelos países da região, redefiniu-se a estratégia de inserção internacional dos países latino-americanos. A convergência de abertura comercial regional esmaeceu em detrimento de estratégias diversas adotadas por esses países de inserção internacional.

Alguns Estados buscaram ampliar sua inserção na economia internacional, através de políticas de abertura comercial para bens e serviços e proteção aos investimentos estrangeiros, como Peru e Colômbia. Outros grupos de Estados firmaram acordos comerciais com os Estados Unidos, como o Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana. Por sua vez, perante os obstáculos comerciais impostos pelos países desenvolvidos, como os subsídios agrícolas e medidas *antidumping*, acordos com os países em desenvolvimento foram firmados, especialmente pelo Brasil, que assim o fez com a África do Sul e Índia (TUSSIE; TRUCO, 2010).

No âmbito do Mercosul, Argentina e Brasil firmaram o Consenso de Buenos Aires, em alusão ao Consenso de Washington. A intenção do documento foi balizar as ações dos dois países, abrangendo vários temas de interesse comum. O Consenso de Buenos Aires apresentou forte ênfase política e social, reafirmando os princípios da democracia, da justiça e da equidade, em detrimento do tema econômico. Neste pacto, Brasil e Argentina prometeram coordenar objetivos comuns, reforçando a integração regional para lograr interesses nacionais e atingir resultados equilibrados nas negociações multilaterais (ALMEIDA, 2003).

Portanto, o cenário internacional intensificou a crítica do projeto liberal de abertura dos mercados e desregulamentação econômica e exacerbou os novos rumos latino-americanos. A crise econômica de 2008 agravou a sensação dos riscos da interdependência e provocou novas tensões e conflitos econômicos, dificultando a cooperação internacional. Assim, nos países em desenvolvimento, revigorou o ideal do Estado forte na economia, com instrumentos de provisão da segurança e coesão

social, ameaçadas pelas incertezas e instabilidades econômicas internacionais (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2010; VEIGA; RÍOS, 2011).

Desta forma, um grupo de países mostrou-se cada vez mais resistente à maior abertura comercial, assumindo, em contrapartida, compromissos de outras naturezas no âmbito dos processos de integração regional, como Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela (VEIGA; RÍOS, 2011). Inclusive, alguns deles provocaram fortes alterações em suas políticas econômicas ao enrijecer o protecionismo comercial e expropriarem ativos estrangeiros, como aconteceu na Venezuela e na Bolívia, além do posicionamento intensificado, após a crise econômica mundial de 2008, quando se iniciou um processo global de revisão de paradigmas de política econômica.

Em resposta à crise da liberalização comercial por meio de iniciativas heterogêneas, surgiram outros projetos de integração como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TPC), conhecidos como “regionalismo pós-liberal” (VEIGA; RÍOS, 2007) ou pós-hegemônico. Este novo conceito expressa uma nova ordem de prioridades regionais, e uma agenda deslocada à esquerda do eixo do poder político. A principal característica é a crítica ao paradigma liberal, em que se basearam tanto as iniciativas de integração latino-americana nos anos 1990, quanto às políticas econômicas domésticas dos países da região. Segundo seus precursores, no regionalismo aberto, os processos de integração ignoraram temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros, bem como desprezaram preocupações com as dimensões produtivas e de desenvolvimento. Portanto, esse fenômeno decorreu do ressurgimento do nacionalismo econômico e politização das agendas econômicas externas de vários países da região. Tal fenômeno se insere em um marco internacional amplo, que favorece o protecionismo e o nacionalismo econômico, inclusive nos países desenvolvidos.

O regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico é composto tanto por uma agenda integrativa de cunho desenvolvimentista, resistente à abertura comercial, quanto por uma agenda antiliberal, que propicia a formação de coalizões entre países afins ideologicamente. A hipótese primordial é que a liberalização dos fluxos de comércio e os investimentos nos acordos comerciais não foram capazes de promover o desenvolvimento no interior do processo, de reduzir o espaço para implantação de políticas nacionais desenvolvimentistas, além de dificultar a adoção de uma agenda de integração voltada aos temas de desenvolvimento e equidade social. Por conseguinte, a segunda proposta desse paradigma foi a ampliação temática da agenda de integração, abrangendo assuntos econômicos não comerciais e temas não

econômicos. Os novos temas foram selecionados segundo critérios diversificados, mas sempre relacionados com os ideais do novo paradigma, como necessidade pelo desenvolvimento, busca da equidade social, superação da pobreza e desigualdade, bem como a manutenção da estabilidade e segurança regionais (VEIGA; RÍOS, 2007).

Portanto, no marco do regionalismo pós-liberal, surgiram novos processos de integração sub-regionais e regionais, como a ALBA-TPC, a UNASUL, o próprio CDS, além da renovação de outras iniciativas de cooperação e regionalismo.

Contexto e fatores para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano

Conforme explicado anteriormente, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) aconteceu em razão do novo regionalismo adotado na região, em paralelo a uma série de iniciativas de regionalismo na América do Sul. Sua criação foi facilitada pela percepção compartilhada sobre a importância da cooperação na área de segurança e desejo em estabelecer uma zona de segurança na região.

O CDS configura-se como a primeira iniciativa de regionalismo voltada para a discussão específica da defesa e da segurança regional que inclui todos e unicamente os países da América do Sul. O adensamento na cooperação militar no Cone Sul desdobrou-se na criação do CDS. Notoriamente, o consenso em torno da necessidade da cooperação na área de segurança aconteceu em virtude do novo regionalismo e ascensão de governos ideologicamente próximos como explicado anteriormente. Ademais, “as décadas de 1990 e 2000 serviram para consolidar o imaginário na América do Sul de espaço geográfico possível de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia” (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p. 86).

Na última década do século XX, justamente pelo fim da Guerra Fria, preponderou uma visão positiva ao futuro das Relações Internacionais, as quais tenderiam a ser mais pacíficas e cooperativas. Diversas organizações internacionais foram criadas e outras ganharam fôlego e renovação. Entretanto, esta atmosfera sofreu desgaste no início do novo século com os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, os quais inauguraram nova percepção de realidade do Sistema Internacional, sem otimismo em relação à paz e à segurança mundial (FUCCILLE, 2014).

O novo contexto internacional que se impunha evidenciou para a maioria dos países sul-americanos que não seria seguro aceitarem que a segurança e a defesa da região ficassem sob os cuidados das potências mundiais. Inclusive, os países da região

sofriam com problemas de segurança distintos e com necessidades específicas regionais que os países desenvolvidos não conseguiam assistir (FUCCILLE; BARRETO; GAZZOLA, 2016). Soma-se a este fato, a falência dos modelos de segurança coletiva continental, representados pela Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA). O TIAR e a OEA foram criados pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria de forma a garantir a segurança hemisférica e impedir intervenções externas na região. Entretanto, acabaram sendo mais utilizados como instrumento norte-americano para impedir a expansão do comunismo vindo da URSS, menosprezando questões relevantes à segurança dos países da América Latina (VITTE, 2013).

Por conseguinte, o Pós-Guerra Fria não findou os problemas de segurança da sub-região. A incapacidade dos organismos continentais em atender às necessidades dos países latino-americanos deixou evidente que o Sistema Hemisférico de Segurança Coletiva estava obsoleto e deveria ser substituído por um modelo de segurança regional (FUCCILLE, 2015).

Apesar de a América do Sul não ser foco principal da política externa estadunidense, sobretudo após 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos ainda exercem grande influência em todo o continente. O fato de a grande potência não interpretar a América Latina como ameaça à sua hegemonia, garantiu maior margem de autonomia para que os países articulassem iniciativas regionais independentes de cooperação em matéria de segurança e defesa, considerando os interesses e as necessidades da região (FUCCILLE, 2015).

O Conselho de Defesa Sul-Americano: criação e desafios

No marco da emergência dos governos progressistas na América do Sul, as reuniões entre os presidentes sul-americanos se repetiram com mais frequências. Na Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Cuzco, no Peru, foi sugerida a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004. O intuito principal era garantir maior periodicidade dos diálogos entre os Estados sul-americanos, sobretudo nos assuntos relativos à cooperação regional. Dentre as vantagens da CASA era o envolvimento e emprego dos diversos blocos e iniciativas regionais já existentes como base para sua atuação e evolução (BARRETO, 2016).

Durante a reunião que aconteceu em Cochabamba, em 2006, a Venezuela propôs a criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Regional, o qual deveria discutir “as reais necessidades e preocupações da região e o

desenho de organismos que poderiam implantá-las” (ABDUL-HAK, 2013, p. 142). Nesta ocasião, aventou-se pelos Estados presentes, a necessidade de construção de um novo e mais amplo modelo de integração, que transpusesse os aspectos comerciais e econômicos, considerando as particularidades políticas, sociais, ideológicas e culturais da região e que tivesse por objetivo final o desenvolvimento da região como um todo (COUTO, 2010).

Em 2007, os países da região organizaram a Cúpula Energética Sul-Americana, em *Isla Margarita*, na Venezuela. A reunião representou um ponto de inflexão no processo de integração regional sul-americano, colocando em prática a proposta dos prelúdios da UNASUL. Neste evento, decidiram que a CASA, devido a sua falta de institucionalidade, deveria ser substituída pela UNASUL, sendo sua sede em Quito, no Equador. O Tratado Constitutivo da UNASUL foi assinado pelos doze países da região, em 23 de maio de 2008, em Brasília.

Sendo uma iniciativa pioneira em acomodar o maior número de países da América do Sul, superando a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a UNASUL é uma organização internacional com personalidade jurídica. A organização tem por objetivo consolidar políticas sociais, de educação, energia, infraestrutura, e de meio ambiente, fortalecendo a democracia e reduzindo as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, 2008).

Com objetivos amplos e abrangentes, a UNASUL consolidou-se como essencial para a aproximação entre os países da região. Dentre os diversos objetivos específicos da organização, a questão da defesa é brevemente mencionada, focando na questão do “intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa” (UNASUL, 2008, p. 4). Apesar de não compor os objetivos essenciais da UNASUL, a organização serviu de base para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), órgão basilar para o desenvolvimento da cooperação em defesa e em segurança na região.

A alteração na percepção da importância das questões de defesa e segurança na região aconteceu em 2007. Diversos fatores foram essenciais para a retomada das discussões em torno do tema, dentre os quais: a expansão das chamadas “novas ameaças”, como o narcotráfico e o crime organizado, que transbordam as fronteiras nacionais e passam a afetar a realidade de mais de um país da região; a exacerbação de conflitos fronteiriços entre Peru e Equador, e Bolívia e Chile; o fortalecimento de movimentos separatistas na Bolívia e no Paraguai e a tentativa de evitar uma corrida armamentista na região (FUCCILLE, 2015).

Além disso, dois eventos essenciais se somaram, reforçando o aumento na percepção da importância da defesa e segurança na região: o conflito envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela e a reativação da Quarta Frota norte-americana (MEDEIROS FILHO, 2009). Em relação ao conflito entre Colômbia, Equador e Venezuela, desentendimentos entre os três países tiveram início quando o exército colombiano atacou um acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território equatoriano, resultando na morte de vinte e duas pessoas. Segundo o governo colombiano, a ação foi feita em legítima defesa para garantir sua segurança nacional. Entretanto, essa postura não foi bem interpretada pelos seus vizinhos, principalmente pelo Equador e pela Venezuela. No caso equatoriano, a reclamação era a respeito da violação da integridade de seu território e de sua soberania. No caso venezuelano, o país temia que a Colômbia utilizasse as alegações da presença de membros das FARC no território venezuelano para promover ataques ao país com o apoio dos Estados Unidos (ABDUL-HAK, 2013). Em relação ao caso da reativação da Quarta Frota norte-americana, essa gerou desconfiança nos países sul-americanos, pois poderia representar a tentativa dos Estados Unidos de voltar a atuar ativamente nos assuntos da região, principalmente nos temas de defesa e segurança (VITTE, 2013).

Em 2006, os presidentes da Argentina, Brasil e Venezuela, Kirchner, Lula e Chávez respectivamente, propuseram a criação de um Conselho que com caráter mais institucional às reuniões periódicas dos Ministros da Defesa da América do Sul (MEDEIROS FILHO, 2009). Retomada em outubro de 2007, esta agenda política triangular culminaria posteriormente na criação do CDS, fundamental à nova ordem da geopolítica que se desenhava na região.

No entanto, as negociações para a formação do novo conselho foram intensas e complexas. Coube ao Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, junto ao presidente Lula, realizar uma peregrinação na América do Sul, empenhando-se em encontros com os líderes de cada um dos países da região para apresentar a nova proposta e conquistar o apoio formal ao CDS. Nesta nova proposta, dois elementos marcaram as negociações brasileiras: a proposta da construção de uma identidade regional de defesa, bem como a criação de uma indústria bélica sul-americana (MEDEIROS FILHO, 2009).

Além disso, dois grandes dilemas incidiram sobre o período de negociação para a criação do CDS. Uma delas se relaciona ao modelo de segurança que seria adotado pelo novo órgão. Na proposta venezuelana, defendia-se uma postura mais ativa e securitizada do Conselho, o qual deveria atuar conforme os moldes da Organização do

Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Por sua vez, a proposta brasileira detinha perfil moderado. Não havia a intenção de militarização da região, mas a formação de um fórum regional permanente de discussão das questões de defesa e segurança (ABDUL-HAK, 2008). A versão brasileira, mais cooperativa e menos conflitiva, já que representava embate direto aos Estados Unidos, foi acolhida para nortear a institucionalização da CDS.

O segundo desafio refere-se à adesão dos Estados sul-americanos. Em linhas gerais, o projeto foi deferido pela maioria dos países, sobretudo Argentina, Paraguai, Uruguai e Equador. A Colômbia atuou como o principal e grande opositor, pois além de não vivenciar a ascensão de um líder progressista ao governo, consiste em ser historicamente o principal aliado dos Estados Unidos na região. A Colômbia não interpretava como necessária a criação de um novo órgão de cooperação regional em defesa, mormente porque considerava que o CDS não seria capaz de superar a atuação da OEA (ABDUL-HAK, 2013). Considerando que sua ausência retiraria a legitimidade do novo arranjo que se conformava, a Colômbia barganhou sua entrada no CDS, realizando críticas e pressionando para que temas como o combate às guerrilhas e ao narcotráfico, fossem adicionados às agendas de atuação do CDS, ao mesmo tempo em que não confrontou diretamente seu grande aliado (FUCCILLE, 2015).

Em 2008, ao longo da reunião de criação da UNASUL, em Brasília, a proposta do CDS foi votada pelos Estados membros, mas rejeitada em razão do veto colombiano. Entretanto, após a revisão do Estatuto, guiado pela Michelle Bachelet, presidente chilena, e ao adicionar também tópicos de interesse da Colômbia, o CDS pode finalmente ser criado.

Na Cúpula Extraordinária de Chefes de Estado da UNASUL, realizada na Costa do Saúpe, em 16 de dezembro de 2008, finalmente o estatuto do CDS foi assinado pelos 12 membros sul-americanos, representando uma nova fase na geopolítica regional. Criado como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa, o CDS apresenta os seguintes objetivos:

1. Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial.
2. Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que considere as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe

3. Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. (CDS, 2008a, p. 2).

Quanto à estrutura institucional, o CDS é conformado pelo Conselho de Ministros de Defesa, podendo ser representado pelos equivalentes de seus países. Esta é a instância mais elevada e responsável pelo cumprimento dos objetivos gerais e específicos do conselho. A Instância Executiva, formada pelos Vice-Ministros de Defesa, deve se reunir duas vezes ao ano, responsável pela elaboração dos Planos de Ação. Por último, existe a Presidência Pro Tempore, que corresponde à presidência em exercício da UNASUL, sendo a responsável pela coordenação das atividades do Conselho, podendo convocar reuniões extraordinárias quando houver interesse de mais da metade dos membros (CDS, 2008b).

Denominado Plano de Ação, este documento coordena a atuação do CDS, determinando os critérios e a direção estratégica do CDS, de acordo com os compromissos acordados nas atividades dos eixos de trabalho (CDS, 2008b). Tais eixos que balizam a formulação dos Planos de Ação são: políticas de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia de defesa; e formação e capacitação. Aprovado para o período de 2009-2010, o primeiro Plano de Ação detinha objetivos específicos numerosos e amplos, conseqüentemente não foram completados ao tempo pré-estipulado. Por sua vez, os Planos de Ação conseguintes foram mais pragmáticos em relação a seus objetivos e mais realistas em relação às ações e aos prazos (SOUZA, 2016).

Para além dos Planos de Ação, o CDS também detém dois órgãos complementares, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), criado em acordo com o primeiro Plano de Ação, para os estudos estratégicos, sediado em Buenos Aires (UNASUL, 2010). O CEED tem como missão a consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos no Estatuto do CDS, a partir da construção de conhecimento e difusão de pensamento estratégico sul-americano na área de defesa e segurança regional e internacional (UNASUL, 2010).

Como segundo órgão complementar, foi criada a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) junto ao Plano de Ação, de 2013, a qual tem como objetivo investir na formação e capacitação de civis e militares em matéria de defesa e segurança regional no nível político-estratégico (UNASUL, 2013). Com isso, a ESUDE auxilia na criação da identidade em matéria de defesa a ser compartilhada pelos países da região, contudo sem agir de forma impositiva ou buscando apagar as visões nacionais (SOUZA, 2016).

Vencido o período de conformação do CDS, o órgão continuou enfrentando dificuldades para sua consolidação. Há dois eixos centrais que desafiam o CDS: o primeiro é de natureza orgânica à instituição. Devido às diferentes realidades econômicas e sociais dos países membros, cada Estado possui diferentes visões sobre as políticas de defesa e segurança e, portanto, tem opiniões distintas sobre qual deve ser a agenda de discussão do CDS. O segundo tema acontece em relação ao entorno regional, mais especificamente os Estados Unidos. Enquanto alguns países apresentam proximidade política em relação à grande potência, outros a interpretam como ameaça à região. Não obstante, os desafios revelam que as situações enfrentadas pelo CDS não estão circunscritas apenas à questão da defesa e segurança, mas aos impasses políticos, econômicos e sociais. Superar tal heterogeneidade de concepções se coloca árduo ao CDS, em razão da deliberação por unanimidade ou sem oposição declarada de um dos membros (CDS, 2008).

Conquanto a região sul-americana seja considerada relativamente livre de conflitos entre seus países, o fato se contrasta com os elevados índices de violência interna aos Estados. Assim, os países sul-americanos buscam priorizar seus interesses em questões de segurança interna, preterindo iniciativas regionais. O grande paradoxo sul-americano – relativa paz externa e alto grau de violência interna – gera um cenário regional confuso, demarcado por necessidades de defesa e segurança difusas, as quais se interpenetram em uma complexa e simultânea convivência (MEDEIROS FILHO, 2009).

Não obstante a América do Sul não consista em região prioritária aos Estados Unidos, mormente por não significar uma zona de conflitos que afete sua posição hegemônica, a região faz parte de duas grandes alianças continentais, a OEA e o TIAR, ambas lideradas pelos Estados Unidos. Portanto, mesmo não consolidando ameaça direta ao domínio dos Estados Unidos na região, inegavelmente o CDS concede a seus membros, maior independência e autonomia na definição de políticas de defesa e segurança. Tal situação pode não ser bem interpretada pelos estadunidenses (ABDUL-HAK, 2013). A recente militarização da agenda dos Estados Unidos na região, com a reativação da Quarta Frota norte-americana, o fortalecimento do Comando do Sul e do Plano Colombo aumentaram as desconfianças regionais em relação às intenções dos Estados Unidos (BATTAGLINO, 2009).

A relação do CDS com os Estados Unidos ganhou complexidade ao considerar a relação de cada país membro com a grande potência (ABDUL-HAK, 2013). Por exemplo, a relação de proximidade que a Colômbia mantém com os Estados Unidos representa fragilidade ao CDS. A Colômbia é palco de um dos principais problemas

para a segurança da região, o narcotráfico. Sendo assim, o país firmou o Acordo Militar Colômbia-Estados Unidos, preferencialmente usado no enfrentamento deste assunto, o qual gera interdependência entre os Estados sul-americanos e afeta a agenda geopolítica da região (ABDUL-HAK, 2013).

A guinada conservadora e o esmorecimento do CDS

Com as mudanças enfrentadas pelo cenário sul-americano, marcadas pela guinada conservadora de grande parte dos governos da região, incluindo Argentina e Brasil; tensões em relação ao governo venezuelano que culminaram na suspensão dupla do país do Mercosul; e a retirada de participação da UNASUL por diversos países da região, dentre eles Brasil, Argentina, Paraguai, Chile, Colômbia e Peru, resultaram no esvaziamento do CDS, deteriorando a geopolítica regional de uma zona de segurança, de maior autonomia dos países sul-americanos e manutenção do distanciamento dos Estados Unidos.

A desarticulação dos Estados da região na área da defesa se estendeu a outras agendas e projetos regionais, incluindo a cooperação em campos como infraestrutura, saúde, ciência e tecnologia. Outros blocos foram severamente afetados, como o próprio Mercosul, considerado o núcleo duro da integração sul-americana; a Comunidade Andina que já enfrentava sérias dificuldades diante à criação da Aliança do Pacífico, que inaugurou a guinada atual liberal na região, além de iniciativas sub-regionais (BRESSAN; LUCIANO, 2017). Diversos países da região, inclusive o Brasil, passaram a vislumbrar a intensificação das relações com os países do Norte, mormente Estados Unidos e Europa, em detrimento das relações regionais. Não obstante, é preciso reconhecer a crescente militarização em cargos governamentais em diferentes âmbitos e estruturas vinculadas ao CDS (FUCCILLE, 2019), enfatizando a deficiência histórica do controle civil democrático nas instituições domésticas e regionais.

Outro fator que incidiu no enfraquecimento do CDS deve-se ao fato de os projetos regionais serem vinculados principalmente às políticas de governo e pouco às políticas de Estado. Este fator mantém os processos de integração e organizações regionais reféns das trocas de governos nacionais, de suas ideologias e interesses próprios, que nem sempre são coincidentes com os interesses que conformam o Estado-Nação.

A pandemia pelo Sars-CoV-2, declarada pela Organização Mundial de Saúde em 2020, provocou uma série de mudanças globais com impactos severos no plano

regional e doméstico das instituições e Estados. Ainda é cedo para preconizar quais seriam as alterações na estrutura geopolítica da América do Sul. Entretanto, novas ações de cooperação se desenham, enquanto os governos sul-americanos, derivados na onda conservadora que apregou o mundo na década de 2010, enfrentam resistência e impopularidade doméstica. Muito possivelmente será possível assistir uma nova configuração no contexto sul-americano na atual década, repleta de desafios impostos pela pandemia. O CDS, sendo essencial para a estratégia da agenda de segurança da região, pode ser retomado e reformulado de acordo com os interesses e necessidades advindas da agenda de interdependência que sempre existirá na geopolítica regional.

Considerações Finais

O contexto do regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal foi fundamental para o surgimento de novas iniciativas regionais que determinaram uma nova ordem na geopolítica na América do Sul. A criação da UNASUL e do CDS são frutos deste momento muito profícuo, de grande interlocução entre os governos regionais, que se aproximavam diante interesses coincidentes caracterizados pela semelhança política-ideológica que marcou as lideranças daquele período. O momento também foi marcado pelo distanciamento dos Estados Unidos na região, maior autonomia e cooperação regional em uma agenda de crescentes temas, incluindo a segurança e defesa.

A criação do CDS na estrutura da UNASUL é considerada uma iniciativa pioneira, pois acomodou todos os países da região em uma mesma organização, objetivando a instauração de uma zona de segurança à região.

O esmorecimento do CDS foi fruto principalmente da onda conservadora que acometeu a região e deteriorou as relações regionais sul-americanas em diversas dimensões e instituições. Não obstante, a crise pandêmica pelo Sars-CoV-2 gera desafios sem precedentes à nova ordem internacional, demandando cooperação e estreitamento das relações internacionais. A pandemia atual reforça a interdependência em uma vasta agenda de temas que desafia todos os países do globo. A retomada de cooperação em diferentes esferas se tornará cada vez mais urgente ao longo desta década, sendo que as iniciativas regionais pré-existentes ganharão oportunidade de reformulação e sobrevida ao enfrentamento dos desafios pós-pandêmicos.

Referências

- ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)**. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. **'Una sombra pronto seras...'**: Idealpolitik e o Consenso de Buenos Aires. 2003. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1135ConsBAires.html>>. Acesso em: 04 mar. 2021.
- BARRETO, Lis. **A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). 120 f. UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/144188/barreto_1_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 09 mar. 2021.
- BATTAGLINO, Jorge. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: Uma convergência de vantagens. **Nueva Sociedad** – Especial em Português, Buenos Aires, p. 79-89, dez. 2009. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/p7-6_1.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2021.
- BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 26, n. 65, p. 62-80, mar. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782018000100062&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 mar. 2021.
- CDS. Conselho de Defesa Sul-americano. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul**. 2008a. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- CDS. Conselho de Defesa Sul-americano. Regulamento do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul. 2008b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.
- COUTO, Leandro Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul - As diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6591>>. Acesso em: 17 mar. 2021.
- FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 112-146, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbed/article/viewFile/49245/30868>>. Acesso em: 30 jan. 2021.
- FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul: um novo modelo de defesa sub-regional? In: Congresso Latinoamericano de Ciencia Política da Pontificia Universidad Católica del Perú, 8. **Anais...** Lima: Universidad Católica del Perú, 2015. Disponível em: <<http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Full-Paper-ALACIP-Fuccille.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- FUCCILLE, Alexandre; BARRETO, Lis; GAZZOLA, Ana Elisa. Novos Tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no Governo Lula (2003-2010). **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**,

Geopolítica e Integração Regional na América Latina

O regionalismo pós-hegemônico e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano

DOI: 10.23899/9786589284109.18

Brasília, n. 22, p. 79-93, jan./abr. 2016. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6736/1/BEPI_n22_Novos.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2021.

FUCCILLE, Alexandre. A vacilante atuação brasileira na integração regional: O (o) caso do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Agenda Política**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 62-85, 2019. Disponível em:

<<https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/245>>. Acesso em: 31 mar. 2021.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100003>. Acesso em: 30 jan. 2021.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Conselho de defesa sul-americano: origens, demandas e propósitos. In: Encontro Nacional da ABED, 3. **Anais...** Londrina: ABED, 2009. Disponível em:

<www.uel.br/pos/mesthis/abed/anais/OscarMedeirosFilho> Acesso em: 17 mar. 2021.

SOUZA, Tamiris. As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul. **Revista Carta Internacional**. Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 124-148, 2016. Disponível em:

<<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/485/331>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

STEFANONI; Pablo. Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, n. 239, mai./jun., 2012. Disponível em:

<<http://www.nuso.org/>>. Acesso em: 08 mar. 2021.

TRAINE, Martin. Neopopulismo. O estilo político da pop-modernidade. In: LODOLA, Germán et al.

Neopopulismo na América Latina. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004, ano 5, v. 2. p. 45-60.

TUSSIE, Diana; TRUCCO; Pablo. **Nación y Región em América Del Sur**: los actores nacionales y la economía de La integración sudamericana. Buenos Aires: Teseo, 2010.

UNASUL. União das Nações Sul-Americanas. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. 2008. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2021.

UNASUL. União das Nações Sul-Americanas. **Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa do CDS - Unasul**. 2010. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Regulamentos/Estatuto-CEED-Port.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2021.

UNASUL. União das Nações Sul-Americanas. **Estatuto da Escola Sul-Americana de Defesa do CDS - Unasul**. 2013. Disponível em: <http://esude-cds.unasursg.org/lecturas/esude/estatutos/2016.11.23%20ESTATUTO%20ESUDE_PORT_%20com%20correc%CC%A7o%CC%83es_Final.pdf> Acesso em: 09 jan. 2021.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. In: **Política Externa**. São Paulo: Paz e Terra, v. 20, n. 2, 2011.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: Uma análise considerando a posição do Brasil. **Debates, Clacso**, Buenos Aires, n. 27, p. 46-65, 2010.

Geopolítica e Integração Regional na América Latina

O regionalismo pós-hegemônico e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano

DOI: 10.23899/9786589284109.18

VITTE, Claudete. A integração regional e hemisférica em segurança e defesa na América do Sul, a partir da Guerra Fria, e o protagonismo brasileiro: algumas considerações. **Terra Livre**, São Paulo, ano 29, v. 1, n. 40, p. 99-129, jan./jun. 2013. Disponível em:

<<http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/viewFile/456/431>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

WEYLAND, Kurt. Neoliberalism and democracy in Latin America: a mixed record. In: **Latin American Politics and Society**. Miami: Blackwell Publishing, 2004.