

Complexificação das Instituições de defesa na América do Sul

Complexification of Defense institutions in South America

Rafael Duarte Villa*
Milton Carlos Bragatti**

Resumo

Existe um profundo questionamento entre países latino-americanos sobre a arquitetura institucional de segurança e defesa hemisférica tais como o TIAR, o que possibilita o surgimento de estruturas a exemplo do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) da UNASUL. Ao mesmo tempo, outras estruturas de defesa têm emergido a partir de experiências de integração que têm um conteúdo político mais forte, como a Escola de Defesa da ALBA, gerando uma pluralização (ou fragmentação) de processos de integração sul-americanos no nível macro (por exemplo, MERCOSUL e ALBA). Partindo de uma abordagem baseada nos conceitos de *regime complexity* e *overlapping institutions*, o argumento central deste texto é que a fragmentação e *overlap* de processos de institucionalização de defesa e segurança resultam na existência de modelos diferenciados de cooperação e integração que, embora possam alcançar relativos sucessos são funcionalmente sobrepostos. O resultado se expressa na existência, na América do Sul, de modelos de integração em defesa diferenciados e competitivos.

Palavras-chave: UNASUL; ALBA; CDS; Fragmentação.

Abstract

There is a deep questioning among Latin American countries about the institutional architecture of security and defense in the hemisphere such as the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, which allows the emergence of defense structures exemplified in the South American Defense Council (CSD). On the other hand, other defense structures have emerged from experiences of integration that have a stronger political content, such as the ALBA's Defense School, which means largely that the pluralization (or fragmentation) of South American integration processes at the macro level (such as MERCOSUR and ALBA) is also reflected in the fragmentation and overlap of processes of institutionalization of defense and security. Starting from an approach based on the concepts of complexity regimes and overlapping Institutions, the central argument of this paper is that the fragmentation and overlap of security and defense institutionalization processes results in the existence of different models of cooperation and integration which, although they can achieve relative success they are, on the other hand, functionally overlapping. The result is the existence in the South American region of differentiated and competitive defense integration models.

Keywords: UNASUR; ALBA; Defense Council; Fragmentation.

* Professor Associado de Relações Internacionais da Universidade de Sao Paulo. Doutor em Ciência Política pela USP. Pós Doutor em Política Internacional pela Columbia University.

** Mestre em Communication Arts pelo New York Institute of Technology (NYIT).

Introdução

Um profundo questionamento entre países latino-americanos sobre a arquitetura institucional de segurança e defesa hemisférica tais como o TIAR, que se intensificou desde o fim da Guerra Fria, possibilitou o surgimento de estruturas como o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) da UNASUL, que alcançaram projeção regional e vários sucessos na cooperação em defesa e atuação na resolução de conflitos. Ao mesmo tempo, outras estruturas de defesa têm emergido a partir de experiências de integração que têm um conteúdo político mais forte, como a Escola de Defesa da ALBA, gerando uma pluralização (ou fragmentação) de processos de integração sul-americanos no nível macro (por exemplo, MERCOSUL e ALBA). Partindo de uma abordagem baseada nos conceitos de *regime complexity* e *overlapping institutions*, o argumento central deste texto é que a complexidade, fragmentação e *overlap* de processos de institucionalização de defesa e segurança resultam na existência de modelos diferenciados de cooperação e integração que, embora possam alcançar relativos sucessos, se revelam bastante enfraquecidos.

Ao estudar a competição e *overlapping* entre a UNASUL e OEA, Weiffen, Nolte e Wehner argumentam que *regime complexity* é um “fenômeno enigmático”, já que não é muito evidentemente claro o porquê de países procurarem formar instituições inteiramente novas em áreas que são de competência de instituições estabelecidas (WEIFFEN, NOLTE e WEHNER, 2013, p. 372). No entanto, a própria UNASUL enfrenta competição e *overlapping* com instituições como a ALBA, que possui processos e instrumentos muito similares na área de segurança e defesa no plano sub-regional. Muitos autores têm analisado a proliferação e complexidade de instituições que se sobrepõem e competem entre si. Weiffen, Nolte e Wehner explicam que

pesquisadores de relações internacionais têm cunhado os conceitos de ‘complexidade de regime’...ou ‘rede de inter-organizações’ com o “objetivo de estudar as relações entre instituições que se interceptam no seu espaço geográfico e/ou âmbito” (WEIFFEN; NOLTE; WEHNER, 2013, p. 372, tradução dos autores do original)¹

O *overlap* institucional pode gerar mais oportunidades de estratégias diferenciadas para os países de determinada região. Entre elas, a possibilidade de uma utilização à la carte de cooperação multilateral e também oferece aos estados membros a oportunidade de optar por sair de certos arranjos político-institucionais para buscar e/ou pressionar por suas preferências políticas em outra instituição (Weiffen, Nolte e Wehner, 2013). A formação de uma nova instituição também pode ser um meio para buscar equilibrar poder ou excluir uma potência dominante da região. Os autores lembram que a intersecção da UNASUL e ALBA pode ser definida como uma “*overlap constellation*”: enquanto a Venezuela, Equador e Bolívia fazem parte de ambas as organizações, a ALBA e a UNASUL têm membros que também não fazem parte de nenhuma das duas organizações (WEIFFEN, NOLTE; WEHNER, 2013, p. 375).

¹ International relations scholars have coined the concepts of ‘regime complexity’ or ‘inter-organizational networking’ to study the relationships between institutions that intersect with respect to their geographical domain and/or functional scope.

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) ainda é considerada de baixa institucionalização e de evolução lenta (MIJARES, 2011; FUCCILLE, 2014a). Setores da imprensa internacional chegaram a apontar que o moderno prédio de sua sede em Quito (Equador) é “uma instalação em busca de uma função” (*The Economist*, 2015). Porém, esse processo contemporâneo de regionalismo envolve todos os países da América do Sul e, por suas características, a UNASUL não se ajusta a outros modelos de integração da região, a ponto de existir questionamentos se tal processo constitui uma iniciativa de integração ou mera experiência de cooperação ou coordenação regional (SANAHUJA, 2011).

Os processos sul-americanos de integração, incluindo o MERCOSUL, têm privilegiado a busca de união entre países da região como forma de suporte ao desenvolvimento econômico. No entanto, ultrapassando o nível econômico, a UNASUL tem buscado o estabelecimento de instâncias de ação em múltiplos âmbitos, representados nos conselhos setoriais referentes à educação, ciência e tecnologia; economia e finanças; saúde; combate às drogas; energia; infraestrutura e planejamento; defesa; além de desenvolvimento social. No entanto, a singularidade da UNASUL é a primazia do aspecto político (SANAHUJA, 2011; 2014). A área de Defesa foi uma das que mais avançaram no contexto da UNASUL e este é um dos aspectos que a diferenciam de outros processos de regionalismo que desenvolveram mais outras áreas, como o comércio ou a defesa da democracia. O precoce surgimento das preocupações com integração na área de defesa e segurança na UNASUL é um processo singular quando comparado a outras experiências. Leve-se em conta que na União Europeia a ideia de integração em defesa e segurança surgiu quase 30 anos após o surgimento da então Comunidade Econômica Europeia.

No entanto, se nos primeiros anos de sua criação a UNASUL alcançou vários êxitos, como a estabilização do conflito boliviano em 2008, a mediação no conflito Colômbia-Equador no mesmo ano, a mediação entre Colômbia e Venezuela, entre outros casos, há sinais de estagnação e perda de espaço. Essa desaceleração coincide com um período em que alguns autores citam como de declínio da inserção internacional do Brasil, o principal ator político desse processo de integração:

As relações internacionais do Brasil atravessam, durante os quatro anos do primeiro governo de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, um período caracterizado pelo declínio relativamente ao período correspondente aos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, quando se lidava com o conceito de ‘ascensão’ (CERVO; LESSA, 2014).

Na linha dos pressupostos da teoria da complexidade e *overlap* institucional parece estar se operando na América do Sul um processo de acelerado *overlap* de instituições de defesa e segurança, que passa pela criação de estruturas de defesa na UNASUL, tais como o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), o Centro de Estudos Estratégicos (CEED) e a Escola de Defesa (Esude), e, no caso da Aliança Bolivariana para os Povos Latino-Americanos (ALBA), a criação da Escola de Defesa e Soberania. Tem-se, dessa maneira, um processo de *overlap* institucional sem que as instituições tenham amadurecido o suficiente e no qual as divergências são mais notáveis que as realizações concretas. Como contexto desse *overlap*, o que caracteriza o surgimento de instituições de defesa e segurança na América do Sul é que elas aparecem especialmente num

contexto de mudanças e questionamentos da arquitetura de segurança e defesa hemisférica e de fragmentação dos projetos de integração da região.

Este artigo é dividido em duas partes: na primeira parte se examina o contexto em que tem surgido um *overlap* e uma competição entre modelos de defesa na América do Sul, especialmente chamando-se atenção para o questionamento da arquitetura de segurança e defesa hemisférica e a pluralização de modelos de integração sul-americanos. Na segunda parte, se examina, a partir do surgimento do Conselho Sul-Americano de Defesa e das iniciativas na área de defesa da ALBA, como ambos modelos refletem a complexificação de instituições que estão sendo operadas hemisfericamente.

Contexto da complexificação das instituições em defesa no hemisfério

Uma perspectiva histórica sobre as relações interamericanas, numa genealogia dos contatos entre os países da América do Sul e com o restante do continente, oferece um panorama de arranjos, tensões e atritos entre instituições chamadas interamericanas – geralmente acompanhadas por ideal “panamericano” – que os Estados Unidos costumam chamar de “hemisfério ocidental” – em paralelo (ou em contraposição) a instituições, ideias e conceitos de abordagem e objetivos “latino-americanos”, buscando geralmente maior autonomia para a região em relação ao *hegemon*, os Estados Unidos.

O campo da defesa na América do Sul e América Latina esteve sob o domínio estadunidense desde meados do século XX, que influenciou fortemente as principais formulações, instrumentos e estratégias de defesa no hemisfério sul-americano. Numa perspectiva mais oficial e institucional, um dos principais acordos que rege a área de defesa nas Américas foi assinado em 1947, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que, em essência, estabelece que qualquer ataque por uma nação ou potência externa a um país das Américas seria um ataque ao conjunto de todos os países.

No entanto, esse conceito e o próprio TIAR começariam a desmoronar desde a guerra entre o Reino Unido e a Argentina pela soberania das Malvinas, ponto este em que começaria a se forjar o estágio de complexidade institucional contemporânea. Enquanto o apoio brasileiro ao pleito argentino durante a guerra das Malvinas ajudou a aproximar estes dois países, de outra parte, o apoio dos Estados Unidos ao Reino Unido representou uma quebra com o pacto americano (SOUZA, 2012). No longo prazo, a defecção americana teve outras consequências: em 2003 o México denunciou o TIAR e em 2012 foi a vez da Bolívia, Equador, Nicarágua e a Venezuela.

Acrescente-se a isso que, no âmbito da indústria de defesa, nos últimos anos há uma profusão de acordos bilaterais entre países sul-americanos² ou com parceiros extraregionais, como a China e a Rússia, além do Irã, na área de equipamentos militares, o que significa uma

2 Um exemplo desses acordos bilaterais foi o acordo militar assinado em 2006 entre a Bolívia e a Venezuela, pelo qual a Bolívia, com a assistência técnica venezuelana, construiria 24 bases militares na fronteira boliviana com os cinco países com os que limita (Argentina Brasil, Chile, Peru e o Paraguai). Outras medidas contempladas no acordo referiam-se ao repotenciamento do material bélico das Forças Armadas bolivianas, à manutenção da maquinária pesada do exército e o ingresso de tropas venezuelanas em território boliviano para “gestão de crises” e “desarme e controle de armas”. Certamente que esse acordo colocou em alerta e gerou desconfianças entre países vizinhos, especialmente o Chile e Paraguai, países estes com os quais a Bolívia teve conflitos bélicos no passado.

queda do mercado de armamentos norte-americano entre países da região (VILLA; WEIFFEN, 2014). Isso tudo num contexto de *shifting geopolitics*, com o restabelecimento das relações entre os EUA e Cuba, além de vários pleitos eleitorais se aproximando na região, que podem apontar para mudanças nas iniciativas de integração e cooperação sul-americana.

Do ponto de vista conceitual, e até doutrinário, a criação da Unasul, ao reunir todos os países sul-americanos (e somente eles) é o primeiro indicio forte da complexidade institucional regional e do questionamento das respectivas instituições “interamericanas” tradicionais, entre elas o já citado TIAR e a OEA.

No entanto, apesar desse início de “complexificação”, a defesa da soberania e do “interesse nacional” é uma característica de todas as instituições e processos de regionalismo e cooperação na América do Sul. A Unasul, assim como outros processos de regionalismo sul-americanos e de toda América Latina, segue um modelo intergovernamentalista de associação, onde os Estados soberanos são os principais atores na formulação e implementação desses mesmos processos. Os Estados procuram assim manter, acima da visão regional, o interesse nacional e a preservação da soberania nacional. De acordo com Andrés Serbin:

A criação desta área sul-americana levou ao desenvolvimento progressivo de uma rede regional de organizações, fóruns e vários foros multilaterais, cujo perfil ainda não está claramente definido, mas que orienta as diretrizes gerais de um processo de regionalismo com características próprias. Alguns deles referem-se à reafirmação da soberania nacional como princípio constitutivo do legado jurídico latino-americano, a relutância das nações sul-americanas para a transferência do mesmo para o bem de alguns sistema jurídico supranacional e sua reafirmação como princípio inalienável do estado westfaliano emergiu na região com as lutas de independência do século XIX, junto com um questionamento implícito ao sistema interamericano” (SERBIN, 2010, p. 5 e 6, tradução dos autores no original)³

Para além da retenção do conceito de soberania, a complexidade de acordos se inscrevem num contexto de dinâmicas de reconfiguração das instituições de segurança e defesa latino-americanas que é dinamizado bastante por concepções políticas subjacentes a cada arranjo institucional. Assim, surge um panorama político marcado por políticas externas e de segurança diferenciadas, refletindo em parte diferenças na natureza política e ideológica dos regimes e na diversidade de interesses. Embora todos eles tenham assumido um conceito interamericano de segurança multidimensional em 2003, através da OEA, na prática existem basicamente dois pontos de vista sobre a forma de gerir questões de segurança e defesa regionalmente; 1) aquela dos países fortemente dependentes da cooperação militar com os Estados Unidos, ou seja, países *bandwagoning*, que se apegam a políticas de defesa e segurança norte-americanas, cujos principais exemplos provavelmente sejam Colômbia e

3 “La creación de este espacio sudamericano ha dado lugar a la progresiva configuración de un entramado regional de organizaciones, foros e instancias multilaterales diversas, cuyo perfil no está aún claramente definido, pero que marcan los lineamientos generales de un proceso de regionalismo con características propias. Algunas de ellas remiten a la reafirmación de la soberanía nacional como principio constitutivo del legado jurídico latinoamericano, a la reticencia por parte de las naciones sudamericanas a cualquier cesión de la misma en aras de algún ordenamiento jurídico supranacional, y a su reafirmación como principio inalienable del Estado westfaliano surgido en la región con las luchas por la independencia del siglo XIX, junto con un cuestionamiento implícito al sistema interamericano”.

México; 2) as dos países que tentam modelos de segurança regional mais autônomos, como os casos da Argentina, Brasil e Venezuela.

Isso significa uma afirmação da ideia de que é possível construir instituições de integração, segurança e defesa regional que dispensem a presença dos Estados Unidos, a exemplo da Comunidade de Estados Latino-americanos (CELAC) e da UNASUL. Esta é uma das práticas mais inovadoras entre os países latino-americanos, especialmente os sul-americanos, neste início do século, porque há de ser lembrado que, até o final do século passado, a ideia de criar uma instituição desse tipo sem a presença dos Estados Unidos era algo que parecia politicamente não realista, tanto do ponto de vista das capacidades militares operacionais dos países da região quanto do ponto de vista da possibilidade de construir normas e mecanismos próprios de resolução de conflitos.

Porém, um dos mais importantes elementos da complexificação das instituições de segurança e defesa está relacionado com o enorme desgaste dos mecanismos coletivos tradicionais de segurança, como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID) e os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos da OEA. Se o papel de coordenador e mediador de conflitos do Secretário-Geral da OEA e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos ainda tem uma boa reputação, por outro lado algumas instituições da OEA sofrem um desgaste institucional acentuado. Porém, esse processo de desgaste político certamente parece ser mais acentuado entre as suas instituições de segurança e defesa. Em 2013, quatro dos principais integrantes da ALBA (Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela) anunciaram sua saída da Junta Interamericana de Defesa (RAMIREZ, 2013). É possível interpretar essa saída da JID sob vários aspectos, mas, também, como aponta Sonia Alda, “*esta realidade e os objetivos colocados dirigem necessariamente ao questionamento do sistema de segurança regional da Organização dos Estados Americanos (OEA)*” (ALDA, 2013a, tradução dos autores no original)⁴.

Não apenas alguns dos países que representam a tendência de autonomia em segurança no hemisfério, como os da ALBA, têm denunciado e abandonado instituições como o Tratado do Rio, mas também alguns países que acima denominamos de *bandwagoning*, como o caso do México, abandonaram o TIAR. Embora desde a fundação da UNASUL o Brasil e outros governos sul-americanos tenham enfatizado a compatibilidade entre objetivos da OEA e da nova instituição, na prática os objetivos fundamentais da UNASUL cada vez mais questionam o papel das instituições hemisféricas para resolução de controvérsias e problemas políticos na região. Foi esse o caso da suspensão do Paraguai pela UNASUL em 2012, quando o congresso paraguaio aplicou *impeachment* ao presidente Fernando Lugo, ao mesmo tempo que o papel da OEA viu-se relegado a um segundo plano, e a UNASUL, junto com o MERCOSUL, tomou toda a iniciativa.

Porém, iniciativas no sentido de denunciar estruturas hemisféricas tradicionais de defesa não significaram, no caso da ALBA, uma institucionalização completa de um mecanismo de segurança ou defesa. Nesse sentido, a UNASUL tem uma maior densidade institucional. A principal evidência é a própria existência do CDS: “Não Alba este é um aspecto periférico pelo momento” (ALDA, 2013b). No entanto, a criação da Escola de Defesa da ALBA poderia ser

4 “*Esta realidad y los objetivos planteados conducen necesariamente al cuestionamiento del sistema de seguridad regional de la Organización de Estados Americanos (OEA)*”

vista como um passo no objetivo de institucionalizar mecanismos de segurança e defesa no médio ou longo prazo. Um momento decisivo para a criação da Escola e de outras iniciativas de integração militar foi a VII Cúpula Extraordinária da ALBA, realizada na Bolívia, em 2009, porque sua realização significou o nascimento e formalização do primeiro componente militar dessa instituição. Como aponta Hirst, *“Durante a 7ª Cúpula da ALBA houve discussão de um pacto de defesa mútua, embora nunca tenha sido ratificada oficialmente na declaração da cúpula. Apesar da falta de ratificação, a ALBA, discretamente, mudou-se para a implementação desta ideia, que institui a Escola de Defesa Regional em Santa Cruz, Bolívia”* (HIRST, 2013, tradução dos autores no original)⁵.

A expansão de governos de esquerda na América do Sul, que questionaram a adoção de medidas do chamado Consenso de Washington, e o movimento de “repolitização da região” ocorreu simultaneamente – ou em decorrência – ao maior aporte de recursos e novas margens de capital no âmbito internacional que fluíram para o subcontinente, principalmente com o *boom* nos preços de *commodities* impulsionado por países como a China, em meados dos anos 2000, com o maior aumento nos preços desde a década de 1970 (BACHA; FISHLOW, 2010). Na definição de Olivier Dabène (2010), iniciativas como a UNASUL representaram o “retorno da política”, ou a “repolitização” das relações exteriores e das estratégias de desenvolvimento no subcontinente, com atenção a uma agenda mais ampla que a comercial. O autor considera a “politização” como o uso da integração regional para alcançar objetivos políticos coletivos. Nesse contexto, a criação da UNASUL teria aberto uma disputa sobre outro aspecto importante da complexificação institucional: o comando na resolução de conflitos que até então era gerenciado basicamente no âmbito da OEA – Organização dos Estados Americanos – e sempre com a participação dos EUA (DABÈNE, 2011).

Naquele último aspecto, a UNASUL teria ainda um importante papel no gerenciamento e controle de crises políticas subsequentes, como, por exemplo, a discussão sobre instalação e uso de bases militares colombianas pelos EUA em 2008-2009; a tentativa de golpe no Equador, em 2010; assim como a mediação da crise entre oposição e governo na Venezuela em 2014, entre outras situações, demonstrando que a atuação da UNASUL representa um “subsistema político internacional diferenciado” na região (PEÑA, 2009). Ao mesmo tempo, desde o ponto de vista funcional, a UNASUL se posiciona como uma organização que reproduz papéis similares à Organização dos Estados Americanos e, paradoxalmente, tem a OEA como modelo por sua capacidade operacional e legitimidade como organização regional (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013).

Esta construção da América do Sul como uma região com seu próprio conjunto de regras e regimes de solução de conflitos é visível no campo de defesa e esta é uma das áreas que vem tendo maior desenvolvimento dentro das iniciativas da UNASUL. Sua maior expressão é o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), que representa o núcleo do regime de cooperação em defesa (FALOMIR LOCKHART, 2013). No aspecto discursivo, os objetivos desta instituição são a preservação da estabilidade na América do Sul, como uma zona de paz, e a formação de uma

5 *“During the 7th ALBA Summit there was discussion of a mutual defense pact, though it was never officially ratified in the summit’s declaration. Despite the lack of ratification, ALBA has quietly moved toward implementation of this idea, establishing the Regional Defense School in Santa Cruz, Bolivia”.*

visão sul-americana de defesa, para identificar ameaças e riscos, coordenar ações e articular uma posição comum nos fóruns internacionais. Não menos importante é que existe uma tensão entre a institucionalização do próprio espaço sul-americano e a conciliação de múltiplos espaços de inserção regional e, por outro lado, a necessidade de dotar os âmbitos institucionais de suficiente credibilidade (PEÑA, 2009). Conceitualmente, revela-se complexo o processo de aprofundamento e de implementação de uma expressão de identidade e interesses comuns na área de defesa sul-americana no nível institucional, num contexto onde percepções plurais em defesa prevalecem, embora esta expressão ainda seja pouco densa e ainda esteja em processo de construção. Nessa direção apontam as tensões que começam a perfilar entre a UNASUL e a ALBA, aspecto este que revela uma nova fase da complexificação institucional.

Do Conselho de Defesa Sul-Americano a iniciativas em defesa na ALBA: complexificação e cooperação

Ao mesmo tempo em que se opera aquele questionamento da arquitetura do sistema hemisférico de segurança e defesa, uma das características mais marcantes do processo geral de integração sul-americana é a fragmentação política desses mesmos processos, especialmente entre os projetos do MERCOSUL e da ALBA.

A fragmentação dos projetos de política externa é um ponto relevante neste momento na América do Sul. Dentro dos governos de esquerda de diferentes tonalidades que emergiram na região na primeira década do novo século – que vai de um espectro mais radical aos de centro-esquerda – parecem existir três projetos de política externa: um representado pelos países fundadores do MERCOSUL, que, embora com sucessivas crises e estilos diversos de governos neste bloco, compartilham da ideia de que é necessário manter a autonomia do bloco com uma agenda positiva em relação aos Estados Unidos; um segundo projeto, o do Chile e da Colômbia, é mais orientado a uma relação forte com os Estados Unidos, porém, no caso da Colômbia por concordância em razões ideológicas, de segurança e econômicas, e, no caso do Chile, menos por razões ideológicas e mais por questões econômicas, sobretudo pela concordância da elite chilena com os Estados Unidos sobre o *modus operandi* de inserção nos mercados globalizados. E, finalmente, a perspectiva do bloco da ALBA, uma proposta mais radicalizada, com base em identidades ideológicas, em que se inserem três países andinos (Venezuela, Bolívia e Equador) mais Cuba e Nicarágua, mas cujo principal promotor é o governo da Venezuela.

Uma segunda clivagem é a existência de diferenças substantivas entre a Venezuela e o Brasil na concepção do processo de integração, o que leva a uma pluralização ou fragmentação. Há uma diferença forte sobre a visão de qual deve ser a natureza política da integração regional. A Venezuela, desde os governos Chávez, concebe um processo de integração em bases não só econômicas, mas também profundamente políticas. Concebe a integração regional como anticapitalista, anti-hegemônica, coerente com sua visão do “socialismo do século XXI”, o que dista da visão de centro-esquerda e moderada, com forte ênfase na natureza econômica, sustentada tanto pelo Brasil e o resto dos países originais do MERCOSUL. Um especialista venezuelano em política externa tem definido os elementos desse modelo alternativo de

integração proposto pela Venezuela da seguinte maneira: “Trata-se de definir uma integração que no médio prazo esteja fundamentada em bases não capitalistas, no exercício de uma democracia participativa, na promoção de uma economia que combine a propriedade estatal com propriedades sociais e cooperativas, e na regulamentação e diminuição dos investimentos estrangeiros diretos” (ROMERO, 2007, p. 5). O embrião desse projeto substantivo de integração seria a ALBA.

Na verdade, em princípio a ALBA foi uma iniciativa do presidente cubano Fidel Castro, mas tem achado na Venezuela seu mais entusiasta promotor e financiador. E também em princípio a ALBA foi pensada como alternativa ao projeto da Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA), impulsionado pelo governo norte-americano. Além de Venezuela, Cuba, Nicarágua e Bolívia, o Equador, governado por Rafael Correa, aderiu ao bloco, cujo objetivo declarado é ampliar a integração e combater a influência dos Estados Unidos sobre os países da região, na base daquelas premissas descritas acima por Romero. Por esta razão, o conteúdo alternativo da proposta da ALBA não demoraria em se chocar com o conteúdo mais pragmático do Mercosul. Na primeira reunião dos estados membros, no primeiro semestre de 2007, o governo da Venezuela enviou claros sinais desse distanciamento, ao anunciar a criação do Banco de Desenvolvimento para financiar projetos conjuntos entre os países da ALBA. E, numa clara referência ao MERCOSUL, o próprio presidente Chávez expressaria que “somos forçados a avançar cada dia mais rapidamente e de forma mais precisa” (O Estado de São Paulo, 2008). De outro lado, os membros do acordo já traçariam para o futuro a estrutura institucional do mecanismo de integração, prevendo que a ALBA se transforme numa “confederação de Estados”.

Talvez as premissas em que se fundamenta esse modelo alternativo de integração possam explicar o discurso vacilante e ambíguo que o governo venezuelano adota desde o primeiro semestre de 2007, que condiciona a entrada definitiva no MERCOSUL a uma reformulação profunda, já que não interessaria para a Venezuela o que o governo venezuelano tem chamado do “velho MERCOSUL”. De outro lado, embora Fidel Castro continue sendo uma referência importante de uma parte da esquerda latino-americana, sem dúvida a liderança venezuelana encontraria mais espaço num bloco como a ALBA. De fato, o que se conhece como ALBA existe até o momento: i) na base da mobilização dos recursos petrolíferos venezuelanos, capaz de subsidiar o petróleo que consome Cuba e uma parte dos programas sociais que se desenvolvem na Bolívia, Equador e na Nicarágua; e, ii) com base na expertise científica cubana e o apoio financeiro venezuelano. Em outras palavras, a ALBA existe baseada em uma espécie de clientelismo de política externa que funciona na troca de influência por petróleo ou pelos recursos financeiros que derivam dele.

Aquela dinâmica de fragmentação do processo de integração teve seu impacto na complexificação e *overlap* das instituições de defesa na América do Sul. Em finais de 2008, foi formalizado, dentro das estruturas da UNASUL, o Conselho Sul-Americano de Defesa. Em maio de 2011, foi formalizada a criação da Escola de Defesa da ALBA. Ambos processos refletem e recompõem, no nível mais específico e no nível mais amplo, respectivamente, os processos de pluralização da arquitetura de segurança hemisférica e de fragmentação dos processos regionais de integração. As próximas duas seções mostram como se articula esse processo de fragmentação na área da defesa na América do Sul.

A matéria empírica da política internacional são as percepções, segundo Héctor Saint-Pierre (2009). Para além dos benefícios que a integração sul-americana possa trazer ao setor econômico, há uma dimensão simbólica no processo de evolução da UNASUL. Neste sentido, os conceitos, ideias e valores que permeiam a criação e a constituição da UNASUL e, mais especificamente, do Conselho de Defesa Sul-Americano são importantes elementos na cooperação em defesa no continente. Regionalismo não é apenas a institucionalização de práticas transfronteiriças, mas também um reflexo de transformações no espaço regional, na análise de Tussie-Riggirozzi (2012). O que a região significa para o Estado e atores não estatais pode ser significado e ressignificado como motivações, interesses, ideias, narrativas e mudanças em políticas econômicas. “Região é, parafraseando Wendt, o que os atores fazem dela” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Não há novidade na ideia da integração militar sul-americana desde que o projeto bolivariano de Hugo Chávez assume o poder no final dos anos de 1990. Como um analista observou: “*O militar sempre teve um papel importante no projeto político do presidente Chavez – algo que o presidente bolivariano denominou como a aliança cívico-militar*” (HIRST, 2013, tradução dos autores no original)⁶. Certamente, nos governos Chávez, na ideia de integração também estavam embutidos os interesses políticos. A integração regional em termos militares também era vista pelo Estado venezuelano como uma parte necessária para a consolidação do projeto bolivariano para a América Latina. Na verdade, o presidente Chávez agendou a questão da integração militar desde 2000, através da proposta de criação das forças armadas sul-americanas. “*A Venezuela é a única que apresenta explicitamente o desejo de fazer parte de uma aliança militar com países da região para fazer frente a uma externa*” (MEDEIROS, 2010, p. 163). Essa ideia encontra apoio institucional no próprio quadro jurídico da organização do setor de defesa da Venezuela. De acordo com o Art. 3º da Lei Orgânica das Forças Armadas Nacionais estas devem “participar de alianças ou coligações com as Forças Armadas dos países da América Latina e do Caribe” (VENEZUELA, 2005). O Artigo 5º também afirma que “*a Força Armada Nacional, seguindo a tradição dos fundadores da República, participará nos processos de integração dos povos da América Latina e do Caribe*” (VENEZUELA, 2005). Em emenda da Lei Orgânica das Forças Armadas Nacionais suprime-se a referência às regiões acima mencionadas. Igualmente, o documento, emendado em 2008, afirma que os militares venezuelanos têm o direito de “participar de alianças ou coligações com as Forças Armadas a partir de outros países para o propósito de integração” (VENEZUELA, 2008).

Na verdade, a proposta do Conselho de Defesa Sul-Americano foi apresentada pela primeira vez em janeiro de 2006, pelo governo da Venezuela, aos governos da Argentina e do Brasil. Essa proposta incluía: 1) uma integração militar dos 12 países, semelhante à dos países da OTAN; a proposta era que esta organização recebesse o nome de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS); 2) um pacto de defesa (este pacto incluiria compartilhar equipamentos, serviços e inteligência; 3) um mecanismo de defesa coletivo; 4) elaboração de uma doutrina de defesa e segurança latino-americana. No entanto, a proposta venezuelana de criação do Conselho, com essas quatro características, foi recebida com pouco entusiasmo pelo Brasil, que

⁶ “*The military always had an important role in President Chávez’ political project– something the Bolivarian president has expressed as the ‘civic-military’ alliance*”

já pensava numa instituição mais pragmática intergovernamental e não tão atrelada a conceitos de uma integração profunda em defesa. Também no contexto da concorrência de projetos de integração (MERCOSUL e ALBA), a iniciativa pode ter sido vista pelo Brasil como uma perda de sua capacidade de iniciativa e de formação de agenda regional em matéria de defesa.

A versão do CDS liderada principalmente pelo Brasil, através de seu Ministério de Defesa, deu-se em finais de 2008. Estava longe de ser a proposta feita inicialmente pela Venezuela em 2006. No entanto, a criação do Conselho de Defesa da UNASUL se configura como um instrumento importante de cooperação multilateral em defesa na América do Sul. Embora ele seja mais um fórum que um mecanismo de integração em defesa, o elemento inovador desta iniciativa deve-se ao fato de que até então as iniciativas de integração entre países sul-americanos sempre se pautaram por acordos de caráter bilaterais e não através de uma instituição regional que coordenasse os esforços de defesa na região. Na voz de um oficial de seus atores formuladores: *“O Conselho de Defesa Sul-Americano senta-se em um conjunto de consenso e algumas exclusões que permitem a realização da implantação de suas capacidades para ser um fórum político para o diálogo sobre questões de defesa”*⁷.

O discurso do Conselho também replica outras instituições regionais, como a OEA e o MERCOSUL, quanto à defesa dos princípios democráticos e da tradição de não interferência em assuntos internos de países da América do Sul. Como afirma Bernal-Meza:

O CDS confirma a autodeterminação dos povos, o pleno respeito pelas instituições democráticas e da proteção dos Estados contra ameaças ou ações internas ou externas. Promove e visa garantir o respeito pelos direitos humanos, defesa soberana dos recursos naturais e para a promoção de medidas de confiança e transparência em assuntos militares e de defesa. Ele tem vários grupos de trabalho, que, a partir de definições metodológicas, se refletem por exemplo em investimentos na produção e na indústria da Defesa. Em particular, desde novembro de 2012, o Brasil coordena um projeto regional para a produção de aviões de treinamento militar e de sistemas de aeronaves não tripuladas. O objetivo principal, neste sentido, aponta para a criação de uma indústria de defesa sul-americana, além de promover formação de pessoal especializado na região, diminuindo a influência do sistema de treinamento militar do Pentágono na região. (BERNAL-MEZA, 2012, p. 13, tradução dos autores no original).⁸

7 Gonzalo García Pino, Presidente do Grupo Constituição de Trabalho do Conselho de Defesa Sul-Americano e subsecretário de Guerra do Ministério de Defesa do Chile: “En este sentido, tiene un conjunto de exclusiones, tales como, la definición de que se trata de un Consejo de Defensa y no de asuntos de seguridad. Asimismo, es un foro de encuentro político y no una alianza militar. Por lo mismo, es un espacio de diálogo que se construye a favor de un nuevo escenario y no va dirigido en contra de ningún país. Particularmente, no nace para oponerse a las políticas de defensa de Estados Unidos en la región” (CDS Unasur, 2009, p. 37). “Neste sentido, tem um conjunto de exclusões, como a definição do que é um Conselho de Defesa e não de assuntos de segurança. É também um fórum de encontro político e não uma aliança militar. Portanto, é um espaço de diálogo que é construído para uma nova etapa e não dirigidos contra qualquer país. Particularmente, não nasceu para se opor a políticas de defesa dos EUA na região” (CDS Unasur, 2009, p. 37, tradução dos autores).

8 “El CDS ratifica la autodeterminación de los pueblos, la plena vigencia de las instituciones democráticas y la protección de los Estados frente a amenazas o acciones internas o externas. Promueve y busca asegurar el respeto de los derechos humanos, la defensa soberana de los recursos naturales y la promoción de medidas de confianza y transparencia en asuntos militares y de Defensa. Tiene distintos grupos de trabajo, desde metodológicos –en asuntos de contabilidad de gastos militares– hasta de producción de insumos destinados a la Defensa. En particular, desde noviembre de 2012 Brasil coordina un proyecto para la producción regional de aviones militares de entrenamiento y un sistema de aviones no tripulados. El principal objetivo, en este sentido apunta a la creación de una industria de defensa sudamericana y promover la formación y especialización en la región de cuadros de altos oficiales, restando influencia, es este sentido, al sistema de formación militar del Pentágono destinado a la región”.

O CDS evita entrar de maneira mais enfática nos aspectos de segurança, o que chega a ser quase um paradoxo, devido ao fato de que a região é fortemente afetada por atores e processos de segurança não estatal e transnacionais, tais como o tráfico de drogas, crime organizado, contrabando de armas e pessoas, presença de grupos insurgentes guerrilheiros ou paramilitares, violência urbana, entre outros. No seu lugar, o CDS se restringe à noção de defesa. Também o CDS se diferencia da proposta de integração em defesa da ALBA especialmente no conceito de segurança coletiva assumido pela última. No entanto, para alguns autores, como Héctor Saint-Pierre, o foco estritamente militar em questões de defesa – ou “defesa dura” – do CDS tem fundamento: isso evitaria que as forças armadas dos países da América do Sul sejam usadas para resolver problemas de segurança pública e assim possam se concentrar na defesa nacional (SAINT-PIERRE, 2011).

Em que pese esse foco na defesa, por exemplo a forte preocupação com os gastos e a transparência nos gastos militares e a ausência de formulações de conceitos de segurança como os da ALBA, o CDS é funcional aos países da ALBA, conforme mostra Fuccille:

O CDS poderia vir a cumprir diferentes desígnios, com todos tendo eventualmente algo a ganhar: da perspectiva de (...) uma Venezuela que, ainda que aquém do modelo desejado pelo comandante Chávez, o enxergava como um importante instrumento para evitar o encapsulamento ou até mesmo uma ação direta por parte dos EUA; aos outros bolivarianos da região, Bolívia e Equador, que interessavam buscar garantias ante ações desestabilizadores do tipo que se passou com e após o episódio de Angostura (FUCCILLE, 2014b).

No entanto, a consolidação do Conselho de Defesa da UNASUL enfrenta problemas, especialmente na esfera geopolítica regional do continente, que envolvem o desenvolvimento de um sofisticado mecanismo de resolução de conflito que ainda está ausente no CDS, e no qual as instituições do sistema de arquitetura hemisférico têm uma estrutura conceitual e institucional mais desenvolvida. Segundo Pagliari,

algumas possibilidades de conflito interestatal ainda se mantêm em decorrência de questões de fronteira não completamente resolvidas. Destacam-se: entre Chile e Bolívia por esta reivindicar seu direito de saída para o mar; entre Colômbia e Nicarágua, em decorrência da contestação à soberania sobre o arquipélago de San Andrés; entre Colômbia e Venezuela quanto a delimitação da plataforma continental do Golfo da Venezuela (ou Golfo de Maracaibo); Venezuela e Guiana acerca da bacia do Rio Esequibo. (PAGLIARI, 2011).

Essas potencialidades de conflitos mencionados acima por Pagliari reforçam os objetivos da UNASUL e do CDS porque uma das principais bases da formação do Conselho de Defesa foi a preocupação de muitos governos com a possível escalada de conflitos entre os países vizinhos. O ápice da tensão foi o ataque das Forças Armadas da Colômbia contra o acampamento da guerrilha colombiana no Equador, com a invasão de Angostura em março de 2008, o que resultou no assassinato de Raul Reyes, líder das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Outra razão foi o reativamento, também em 2008, da Quarta Frota pelos EUA e a instalação de bases militares e sistemas de radares norte-americanos em territórios da América do Sul, como na Colômbia e no Peru.

De outro lado, o CDS introduziu uma inovação geopolítica importante no hemisfério. Desde a formação do sistema hemisférico de instituições de segurança e defesa, após o fim da Segunda Guerra Mundial, era quase impossível pensar-se em alguma estrutura de tal natureza em que os Estados Unidos estivessem ausentes. Se excetuarmos as estruturas geradas pela ALBA, que por razões políticas óbvias excluem os Estados Unidos, o CDS é a primeira estrutura de defesa regional latino-americana em que os Estados Unidos não têm participação nem no seu processo de formulação, nem de execução de políticas. Porém, o processo que conduziu a tal resultado, de outro lado, não significou um processo traumático e conflitivo entre países sul-americanos e os Estados Unidos, no que também se diferencia do processo que conduz ao surgimento dos conceitos de defesa da ALBA. “Só foi possível erigir uma estrutura como o CDS pela opção de não confrontação aberta com Washington”, segundo Fuccille, que argumenta que o CDS é um processo até agora de certa forma “consentido” pelos Estados Unidos.

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 instituição da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude) para altos estudos, 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. (FUCCILLE, 2014b)

Ainda de acordo com Saint-Pierre e Montoya, embora o CDS não tenha contemplado a criação de uma aliança militar, tal como propunha a Venezuela, a prioridade estratégica de integração das indústrias de defesa é uma forma adequada para consolidar confiança e, simultaneamente, alcançar a autonomia e autossuficiência da região (SAINT-PIERRE; MONTOYA, 2014).

No aspecto institucional, o CDS começou a desenvolver um certo crescimento de uma estrutura organizacional mais densa nos recentes anos, além do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), em Buenos Aires, e a criação e inauguração da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude), com sede em Quito. Outras ações reforçam e estimulam a cooperação em defesa no continente, como a definição de Planos de Ação na área de segurança e defesa e a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos militares em defesa e o intercâmbio em formação e capacitação militar (FUCCILLE, 2014b). O CEED é uma instância de produção de estudos estratégicos, um *think tank*, que tem como missão a geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano em termos de defesa e segurança regional e internacional, sempre por iniciativa do CDS. O novo centro de estudos da ESUDE começou a funcionar neste ano na cidade de Quito, capital do Equador, cidade sede da Unasul, e é chefiada pelo brasileiro Antônio Jorge Ramalho, assessor especial do Ministério da Defesa e professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB).

Todavia, o processo de complexificação e *overlap* também atingiu as instituições de defesa. Com poucos dias de diferença inauguraram-se, em 2011, o Centro de Estudos Estratégicos da UNASUL e a Escola de Defesa da ALBA. É importante levar em conta que substancialmente não existem grandes diferenças entre os objetivos dos dois centros. “Um projeto e outro contemplam

autonomia para a região, neste caso em particular no domínio da defesa. Tal pretensão conduz necessariamente a emancipar-se da influência dos Estados Unidos, ou qualquer outra potência, ao mesmo tempo criando próprias alternativas” (ALDA, 2013b, tradução dos autores no original)⁹.

No entanto, para além das coincidências, existe uma diferença muito importante entre ambos procesos de complexificação institucional que remete ao entendimento da natureza do processo regional de integração: por seu discurso fortemente crítico aos Estados Unidos e pela forma como nasceu a ALBA, em franca oposição à proposta da ALCA, o discurso anti-império é um fim em si mesmo que proporciona identidade ao bloco e à Escola. Para a ALBA, *“A finalidade da integração no geral, e da militar em particular no seio da ALBA é combater o imperialismo”* (ALDA, 2013b, tradução dos autores no original)¹⁰. Em comparação, para a UNASUL desprender-se da influência norte-americana pode ser um meio para atingir autonomia frente ao *hegemon* hemisférico. A ALBA securitiza a presença regional dos Estados Unidos como uma ameaça. Por isso, quando da inauguração da Escola de Defesa da ALBA em finais de maio de 2011, o governo boliviano, através de seu presidente, expressou que a Escola de Defesa e Soberania nascia do esforço das nações membros para fazer frente às agressões de potências estrangeiras (MORALES, 2011).

Também a concorrência entre ambos processos de integração em defesa se expressa na definição das ameaças regionais. A principal ameaça securitizada pela ALBA é de natureza clássica estatal: o temor de uma invasão norte-americana. Porém, esta percepção de ameaça é diferente das percepções da UNASUL, que enfatiza as ameaças multidimensionais de caráter não territorial. Essas percepções tão diferenciadas tornam difíceis estratégias comuns de Estados de ambos blocos, que permitam acionar táticas concretas no combate das ameaças para a região, assim como o intercâmbio de informação entre as unidades de inteligência ou planos operativos conjuntos entre as diferentes forças regionais.

Existem também diferenças conceituais nos instrumentos de defesa. O CDS não replica mecanismos de defesa da ALBA porque esta assume um conceito de integração em defesa e não um fórum (como é em si a natureza do CDS). Também em 2008, coincidindo com a criação do CDS, a ALBA constituiu uma aliança militar defensiva que inclui a Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e a República Dominicana. A agenda desta iniciativa postula: 1) uma estratégia de defesa conjunta, articulando as forças armadas e os corpos de inteligência; 2) um mecanismo de segurança coletiva; 3) um exército regional; 4) uma Escola de Defesa.

Em compensação, e em essência, o CDS é um foro pragmático baseado em: 1) um mecanismo de entendimento sobre consultas e coordenação em matéria de defesa e segurança; 2) um fórum para reuniões anuais dos Estados-Maiores das Forças Armadas; 3) um fórum para o intercâmbio na área de educação militar; 4) um mecanismo para a participação combinada sub-regional em *peacekeeping*; 5) um fórum para a construção de identidades em defesa, e uma visão comum de segurança e defesa, baseada em necessidades específicas e interesses comuns dos países da região.

9 “Un proyecto y otro contemplan la búsqueda de autonomía de la región, en este caso particular en el ámbito de la defensa. Pretensión que conduce necesariamente a emanciparse de la influencia de Estados Unidos, o de cualquier otra potencia, y al mismo tiempo a crear alternativas propias”.

10 *La finalidad de la integración en general, y de la militar, en particular, en el seno del ALBA, es combatir al imperialismo”*

Para além dessas diferenças substantivas entre o conceito de integração da ALBA e do CDS existe um aspecto que se revela problemático. Se a UNASUL visa construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, cabe perguntar: qual é o lugar da Escola de Defesa da ALBA na estrutura da UNASUL? Comparativamente, ambos esquemas de defesa, o da UNASUL e o da ALBA, estão articulados numa dinâmica dupla de competição e complementação. Os discursos da UNASUL e da ALBA, com diferenças de intensidade, ressaltam nos seus objetivos militares a autonomia regional em relação aos Estados Unidos e outras potências. De outro lado, tanto a UNASUL como a ALBA parecem não só rejeitar a influência de outras potências, mas também procuram criar alternativas de defesa e segurança próprias. Coerentemente, explica-se a tentativa do discurso integracionista em defesa de justificar a criação de “*estructuras de disuasión*” tais como uma *doutrina de segurança e defesa para América do Sul*, o Conselho Sul-Americano de Defesa e a Escola Militar da ALBA para estudar e proteger a região:

Com este objeto foi criada a Junta de Defesa e o Centro de Estudos Estratégicos da Unasul, o Comitê Permanente de Soberania e Defesa da ALBA com o objectivo de conceber políticas próprias de defesa, de acordo com os problemas da região. As soluções se dariam, portanto, sob uma visão sul-americana, apesar das preocupações fora da América do Sul. (ALDA, 2013^a, tradução dos autores no original)¹¹.

De outro lado, dificilmente ambas instituições escapariam do *overlap* funcional (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013) desde que algumas tarefas atualmente executadas pelo CDS, como o projeto de coordenação das Forças Armadas, a identificação das ameaças regionais, a prática de medidas de confiança mútua e a construção de mecanismos de transparência quanto ao número e tipo de armas convencionais compradas pelo países sul-americanos, são tarefas que dificilmente deixarão de ser executadas pelos instrumentos militares da ALBA. Também poderá existir *overlap* funcional entre ambas instituições em situações de coordenação entre as estruturas militares, de compartilhar informação de inteligência, desenhar planos de emprego dos sistemas de armas e equipes, assim como planejar operações conjuntas.

Seria possível estabelecer atividades de coordenação entre o Conselho Sul-Americano de Defesa e organizações militares da ALBA sobre aspectos específicos a partir de um código de conduta. Está em curso no CDS a elaboração de um manual de normas e procedimentos, que poderia fornecer um marco jurídico e operacional para o uso de códigos de comunicação e o uso de sistemas de armas, formação de batalhões multinacionais, estruturas de comando, logística e manutenção. No mínimo, o desenvolvimento de um código de conduta poderia ser um modelo para as instituições militares da ALBA. Também poderiam ser contempladas normas de direito humanitário internacional aplicável a civis, militares e combatentes nos casos de conflitos armados entre as forças regulares e forças irregulares (WEIFFEN; WEHNER; NOLTE, 2013).

Existem também coincidências entre o CDS e a ALBA na dificuldade que têm ambas instituições em gerar doutrinas em comum para seus respectivos estados membros. Não há doutrinas de defesa em comum nem entre os países do CDS, nem entre os países da ALBA.

11 Con este objeto se ha creado la Junta de Defensa y el Centro de Estudios Estratégicos de la UNASUR, el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la ALBA con la pretensión de diseñar políticas de defensa propias, de acuerdo a los problemas de la región. Se darían así soluciones bajo una visión sudamericana, al margen de preocupaciones ajenas a Sudamérica

O caso da ALBA, considerado uma tentativa de integração mais coesa do ponto de vista ideológico e político, mostra bem essa ausência de doutrina no interior de cada uma dessas nascentes instituições. Na ALBA, se compartilha o objetivo comum de autonomizar-se da influência doutrinária e militar exercida pelos Estados Unidos. Também os países da ALBA compartilham a ideia de gerar uma doutrina comum. No entanto, essas coincidências não garantem consenso sobre uma doutrina em comum para as Forças Armadas de todos os países que integram o bloco. Bolívia, Cuba e Venezuela não teriam problemas em atingir acordos na base de uma doutrina baseada no anticolonialismo, anti-imperialismo e o anticapitalismo. No entanto, Equador e Nicarágua são casos distintos. Embora com discurso crítico em relação ao colonialismo, ao imperialismo e ao capitalismo, estes países têm recorrido à união cívico-militar como principal instrumento para pensar a doutrina militar, “dificultando ainda mais as possibilidades de formulação de uma estratégia comum e um plano de estudos na Escola [de Defesa da ALBA] coerente com si mesma” (ALDA, 2013b, tradução dos autores no original)¹².

Num balanço recente, Saint-Pierre e Montoya sustentam a ausência de doutrina em comum nas iniciativas de defesa na América do Sul:

O hiato entre as declarações políticas e as ações de cooperação em Defesa é agravado pelo fato de que não foram elaboradas e assimiladas novas doutrinas para a cooperação sul-americana. Em linhas gerais, os desenhos estratégicos ainda refletem anacronicamente as expectativas anteriores ao fim da Guerra Fria. Na verdade, esse fato, embora denuncie um paradoxo, não deve surpreender (...) Os diferentes estágios no empoderamento da condução política da Defesa, que pode ser visto como um fenômeno de relações civis-militares e também como um problema de governabilidade, mostra-nos poucos casos sul-americanos nos quais amadureceu o controle civil sobre os militares e se consolidou a formulação e condução política da defesa. Por isso, as atitudes que apontam para a cooperação regional na área da Defesa limitam-se a gestos de construção da confiança, ainda muito distantes de obedecerem a um desenho coerente com um processo cooperativo. (SAINT-PIERRE & MONTOYA, 2014, p. 35).

Segundo Regueiro e Burzaga (2012), não há indicações em políticas concretas que apontem para uma convergência entre os países e os vários processos existentes neste espaço. Persistem diferenças entre os participantes com relação a temas centrais, e a política básica dos países e as prioridades com relação à integração não mudaram (REGUEIRO; BURZAGA, 2012).

Conclusão

Ao refletir sobre as instituições de segurança e defesa hemisférica, alguns autores (Weiffen; Wehler; Nolte, 2013) têm sustentado a emergência de um processo de complexificação e *overlap* de instituições de segurança e defesa na América do Sul para mediar e gerenciar conflitos, ameaças ou riscos. Esse processo de complexificação vem acompanhado de um

¹² “Lo que dificulta todavía más las posibilidades de formular una estrategia común y un plan de estudios en la Escuela [de Defesa da ALBA] coherente con la misma”.

processo de questionamento de velhas e novas instituições de segurança hemisféricas, o que tem tido influência no desenho e surgimento de novas estruturas de segurança e defesa sul-americanas. Estruturas de defesa e segurança dentro da UNASUL e da ALBA refletem parcialmente o impacto que a pluralização do sistema de segurança e defesa hemisférico tem tido na formação de mecanismos mais flexíveis, que procuram se adequar ou às necessidades colocadas por conflitos, riscos e ameaças específicas às sub-regiões latino-americanas, ou mesmo aos interesses de autonomização em defesa e segurança promovida por alguns atores estatais chave, especialmente na América do Sul.

Porém, se bem é certo que o questionamento e desejos de autonomização têm sido um importante fator na complexificação de estruturas de segurança e defesa sul-americanas, também não é menos importante explicar as causalidades de tal fenômeno como produto da fragmentação política nos projetos de integração da sub-região. Em outras palavras, a pluralização política de projetos de integração regional se reproduz e se rearticula nos níveis específicos, como defesa e segurança, e tal fragmentação encontra sua materialização nas instituições que se vão construindo, tais como o CDS e a Escola de Defesa da ALBA.

Referências bibliográficas

ALDA, Sonia. La compatibilidad de UNASUR y la OEA. 2013a. Disponível em: <<http://www.onemagazine.es/noticia/4974/sin-especificar/la-compatibilidad-de-unasur-y-la-oea.html>>. Acesso em 20 set. 2015.

ALDA, Sonia. “La escuela de Defensa del ALBA y otras iniciativas de la UNASUR”. 2013b. Disponível em em: <<http://www.onemagazine.es/noticia/5083/sin-especificar/la-escuela-de-defensa-del-alba-y-otras-iniciativas-de-la-unasur.html>>. Acesso em 25 set. 2015.

BACHA, Edmar; FISHLOW, Albert. Recent Commodity Price Boom and Latin American Growth: More than New Bottles for an Old Wine? In: OCAMPO, José Antonio and ROS, Jaime. (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press, 2010, 394-410. Disponível online Inter-American Development Bank website: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05894a03.pdf>>. Acesso em 21 set. 2015.

BERNAL-MEZA, Raúl. Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. *Ibero Online*, Ibero-Amerikanisches Institut Preußischer Kulturbesitz 12 (juni, 2013). Disponível em: http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf. Acesso em 23 mai. 2015.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 57(2), 2014, p. 133-151.

DABÈNE, Olivier. Consistency despite instability, resilience despite crises. Explaining Latin American regional integration's oxymoron. *Working Paper 121*. FLACSO, 2010.

FALOMIR LOCKHART, Nicolás. La Identidad de Unasur: ¿Regionalismo Post Neoliberal o Post-Hegemónico? *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, II, (140), Universidad de Costa Rica San José, 2013, p. 97-109.

FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 1(1), jul./dez., 2014a, p. 112-146.

- FUCCILLE, Alexandre. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Balanços e Perspectivas. *IX Encontro ABCP*. Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília, DF, 2014b.
- HIRST, Joel D. “*What is the Bolivarian Alternative to the Americas and What Does It Do?*”, 2013. Acessível em: <<http://www.americasquarterly.org/hirst/>>. Acesso em 28 set. 2015.
- MEDEIROS, Oscar F. *Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.
- MIJARES, Victor M. Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. *Revista Politeia*, 34(46), Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 2011, p. 1-46.
- MORALES, Verónica. “*Escuela de Defensa del Alba: esfuerzo integrador ante la amenaza de potencias imperiales*”. AVN, Caracas, 02 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.avn.info.ve/contenido/escuela-defensa-del-alba-esfuerzo-integrador-ante-amenaza-potencias-imperiales>>. Acesso em 20 set. 2015.
- O ESTADO DE SÃO PAULO*, São Paulo, 08/06/2008, “*Chávez propõe pacto militar na Alba*”, Caderno Internacional.
- PAGLIARI, Graciela. Segurança na América do Sul, Problemas e Atores. *Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais ABRI*. III Encontro. 2011.
- RAMIREZ, Gaspar. “Países da Aliança Bolivariana para os Povos da América deixaram nesta semana a Junta Interamericana de Defesa (JID)”, *O Globo*, 21/06/13. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/uma-escola-militar-na-bolivia-plano-de-defesa-da-alba-8765212>>. Acesso em 26 set. 2015.
- REGUEIRO, Lourdes y BARZAGA, Mayra. *UNASUR: proceso y propuesta*. FEDAEPS, Quito, 2012.
- RIGIROZZI e TUSSIE. *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht: Springer, 2012.
- ROMERO, Carlos. *Venezuela en el contexto global, manuscrito impresso*. 2007, p. 1.
- SAINT-PIERRE, Héctor. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. *Documento de Trabajo, Real Instituto Decano*, Madrid, 2009.
- SAINT-PIERRE, Héctor; MONTOYA, Alberto. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 2014, p. 22-39.
- SAINT-PIERRE, Héctor. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Revista Contexto Internacional* 33(2), 2011, p. 407-433.
- SANAHUJA, José Antonio. ‘Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. *Pensamiento propio: los desafíos del multilateralismo en América Latina*’, 16(33). Edición especial. Buenos Aires. CRIES-Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana. Enero-julio, 2011, p.115-156.
- SANAHUJA, José Antonio. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. *Pensamiento propio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, 19 (39) Edición especial. 2014, p. 75-109.
- SERBIN, Andrés. ‘Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos’, *Documentos Cries 15*, Buenos Aires, setembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

SOUZA, Nilson A. de. 'América Latina: as ondas da integração'. *Revista Oikos*, 11(1), Rio de Janeiro, 2012, p. 87-126.

THE ECONOMIST. 'An edifice in search of a function. The South American Union faces a test in Venezuela'. London. Aug 8th 2015. Disponível online em: <<http://www.economist.com/news/americas/21660569-south-american-union-faces-test-venezuela-edifice-search-function?fsrc=scn/tw/te/rfd/pe>>. Acesso em 21 set. 2015.

UNASUR. *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur – Crónica de su gestación*. Primera Edición, Santiago de Chile, 2009.

VENEZUELA. Lei nº 5.891. *Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas Nacionales*, 2005, Caracas.

VENEZUELA. Decreto nº 6.239. *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*, 2008, Caracas.

VILLA, Rafael Duarte; WEIFFEN, Brigitte. *South American Re-armament: From Balancing to Symbolizing Power*. *Contemporary Security Policy*, 35, 2014, p. 138-162.

WEIFFEN, Brigitte; WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping Regional Security Institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, 16(4), SAGE, 2013, p. 370-389.