



# As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL

## *The reasons for existence of the UNASUR South American Defense Council*

DOI: 10.21530/ci.v11n3.2016.485

Tamires Aparecida Ferreira Souza<sup>1</sup>

### Resumo

Com o desenvolvimento do regionalismo, a presença de ameaças transnacionais, além de problemas e soluções estrategicamente sensíveis às constituições históricas, nasce a necessidade de uma cooperação que una os países de uma determinada região. Nota-se um movimento de medidas interestatais, em que os Estados desejam consolidar novas vias para o progresso cooperativo no campo da defesa, como através do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), da União de Nações Sul-Americanas. A proposta de formação do primeiro conselho sub-regional de defesa da América do Sul fez-se a partir da justificativa de enriquecimento dos mecanismos de cooperação militar e extensão do nível de confiança mútua a toda à região. O presente artigo objetiva analisar o CDS por meio de seus fatores sistêmicos, institucionais e operacionais. Para tanto, será utilizada a técnica de entrevista, realizada com autoridades e representantes do Conselho, na Argentina e no Brasil. Verificou-se, com a pesquisa, que o CDS conta com significativos avanços no campo de medidas de confiança e de indústria e tecnologia de defesa, bem como na construção de estruturas permanentes do órgão. Contudo, o Conselho encontra-se em fase de aprimoramento, apresentando dificuldades em relação a consensos e transparência, não compondo ainda uma voz sul-americana única em defesa.

**Palavras-chave:** Cooperação; Defesa; América do Sul; União de Nações Sul-Americanas; Conselho de Defesa Sul-Americano.

### Abstract

With the development of regionalism, the presence of transnational threats and solutions strategically sensitive to the historical constitutions come the need for a cooperation that unites countries of a certain region. A movement of inter-state measures is noted which the

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e bolsista CAPES do projeto Pró-Defesa 3. Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Artigo submetido em 07/06/2016 e aprovado em 08/09/2016.





States want to consolidate new ways for cooperative progress in the defense field, as through the South American Defense Council (CDS), of the Union of South American Nations. The proposal for the establishment of the first South American sub-regional security council was made under the justification of the possibility of enrichment the military cooperation mechanism and extension of the mutual confidence level throughout the region. This article aims to analyze the CDS through its systemic, institutional and operational factors. Therefore, it will be used the interview technique, carried out with authorities and representatives of the Council, in Argentina and Brazil. Through the research was founded that the CDS account with significant advances in the field of confidence measures and defense industry and technology, as well as in the construction of permanent structures in the organ. However, the Council is in the process of improvement, presenting difficulties regarding consensus and transparency, not composing yet an only South American voice in defense.

**Keywords:** Cooperation, Defense, South America, Union of South American Nations, South American Defense Council.

## Introdução<sup>2</sup>

Com o fim da Guerra Fria, criou-se um cenário de regionalização de conflitos e de suas soluções, proporcionando a busca pela compreensão das condições que moldam os sistemas regionais (SOLINGEN, 1998, p. 5). Nesse contexto, os Estados necessitam buscar formas coletivas, já que as ameaças<sup>3</sup> atuais perpassam as fronteiras nacionais e regionais. Concomitante ao fato de que nenhum Estado está invulnerável a alguma ameaça, o que requer a cooperação com outros países, para que assim as inseguranças sejam discutidas e solucionadas, e o entorno, bem como os Estados, tornem-se mais seguros (UNITED NATIONS, 2004, p. 1-16).

Em relação ao caso sul-americano, nota-se, especialmente durante o século XXI, a busca por uma cooperação tanto bilateral como multilateral, com destaque para a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Vale ressaltar que, apesar dessa conjuntura cooperativa, ainda há a presença de ameaças, construindo-se a necessidade de um aprofundamento dos processos cooperativos em defesa, associado à confiança mútua e a transparência entre os países. Nesse cenário, destacamos nossa compreensão sobre o termo cooperação em defesa como um processo que abrange os âmbitos político, militar e de indústria de defesa e que busca preservar a soberania dos Estados e impedir possíveis conflitos.

---

2 Agradecimento especial às contribuições do Prof. Dr. Marco Cepik.

3 Segundo Saint-Pierre (2007, p. 3) “ameaça é uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe”.





O presente artigo<sup>4</sup> tem como objetivo analisar o Conselho de Defesa Sul-Americano, desde sua estrutura à sua atuação. Para tanto, o estudo se pautará em seus fatores sistêmicos, que abrangem o reconhecimento internacional do CDS e seu poder de influência sobre os seus Estados membros; institucionais, referentes à estrutura organizacional e ao comprometimento dos Estados membros; e operacionais, voltados aos Planos de Ação e às medidas e ações tomadas pelo seu Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED-CDS).

Destacamos a utilização da técnica de entrevistas nesse artigo, com a finalidade de compreender a opinião dos entrevistados no que tange as questões centrais referentes ao Conselho de Defesa Sul-Americano e ao processo de cooperação em defesa na região, tendo como base as dinâmicas e os posicionamentos da Argentina e do Brasil. Foram realizadas entrevistas com seis autoridades<sup>5</sup>, em 2014, com apoio de um roteiro semiestruturado, gerando, aproximadamente, três horas de gravação de áudio no total. Objetivando-se uma análise sobre o CDS, procurou-se ouvir os entrevistados a respeito: da compreensão do conceito de cooperação em defesa e sua aplicação à região sul-americana; análise do CDS por meio de seus fatores institucionais (estrutura organizacional e comprometimento dos Estados membros) e operacionais (Planos de Ação e o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa); avaliação do poder de ação do Conselho na região e nos Estados membros, especialmente nos casos da República Argentina e da República Federativa do Brasil<sup>6</sup>; e sugestões de aprimoramentos do CDS.

Assim sendo, o artigo encontra-se estruturado por uma primeira seção voltada à análise da UNASUL e da origem de seu Conselho de Defesa. Já as segunda, terceira e quarta seções estão pautadas na reflexão mais aprofundada sobre o CDS, cerceando seus fatores sistêmicos, institucionais e operacionais, respectivamente. A última seção contempla as considerações finais, correspondentes às conclusões sobre os fatores apresentados ao longo do artigo, bem como suas implicações para o processo cooperativo em defesa na América do Sul.

---

4 O presente artigo consiste em uma adaptação de parte do quarto capítulo da dissertação de mestrado da autora.

5 A manutenção do anonimato dos entrevistados é pré-requisito para a reprodução de suas declarações. Dessa forma, as rodadas de entrevistas realizadas foram: Entrevistado 1: Terceiro escalão do CEED-CDS; Entrevistado 2: Terceiro escalão do CEED-CDS. Entrevistado 3: Segundo escalão do CEED-CDS; Entrevistado 4: Primeiro escalão do Ministério da Defesa da República Argentina; Entrevistado 5: Terceiro escalão do Ministério da Defesa da República Argentina. Entrevistado 6: Segundo escalão do Ministério da Defesa da República Federativa do Brasil.

6 Restringimo-nos a esses dois países devido à impossibilidade de realização de entrevistas com pessoal de outros Estados membros do CDS.





## União de Nações Sul-Americanas e o advento do CDS

A União de Nações Sul-Americanas<sup>7</sup> é uma instituição voltada à cooperação regional, partindo do viés político, porém abrangendo as vertentes econômica, de infraestrutura, social e de defesa (SANAHUJA, 2013, p. 56-57), compondo uma ferramenta estratégica de inserção internacional de seus países membros, com o efetivo fortalecimento da região como “sujeito político” (GARCÍA, 2010, p. 30). Faz-se importante destacar que sua criação teve como incentivo a busca por uma organização própria sul-americana, pautada em interesses históricos, políticos e culturais, desvinculada de interferências extrarregionais (RIBEIRO, 2014, p. 25).

Desde sua consolidação, a UNASUL vem desempenhando um papel de mediador para a solução de conflitos regionais, como no caso Colômbia, Equador e Venezuela, de 2008, originado pelo ataque colombiano ao acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), estabelecido em território equatoriano, próximo à fronteira; e em reivindicações de autonomia nas províncias bolivianas, com o ataque ao gasoduto de Tarija e aos campesinos favoráveis ao governo de Evo Morales. Nos eventos que passam a se originar, a UNASUL articulou-se com o seu Conselho de Defesa para a resolução das instabilidades, especialmente em 2010, no Equador, com a tentativa de golpe policial ao governo de Rafael Correa; em 2012, com o golpe de Estado do parlamento ao presidente do Paraguai, Fernando Lugo; e na crise política na Venezuela, com a crescente violência perpetuada mesmo com a eleição de Nicolás Maduro como presidente (BATALLA, 2014, p. 10-14). Apesar da capacidade intrarregional da UNASUL, sua presença em foros internacionais ainda não constitui um “mecanismo de projeção da região” (SANAHUJA, 2013, p. 58-60), estando em processo de consolidação.

Por meio da UNASUL, os países sul-americanos buscaram uma via alternativa às propostas da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, estabelecendo um “sistema paralelo” com capacidade de resolução de conflitos e atuante em conjunto com a OEA, quando necessário (DREGGER, 2009, p. 64). A partir de março de 2008, o ex-ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, iniciou suas visitas aos países sul-americanos para obtenção de apoio à criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, sendo uma de suas reuniões realizada na Junta Interamericana de Defesa, nos Estados Unidos,

---

7 A UNASUL está formada por Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.





ressaltando que tal iniciativa não seria uma aliança militar como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (GALERANI, 2011, p. 57).

Em dezembro de 2008, os países constituintes da UNASUL se reuniram em uma Cúpula Extraordinária, no Brasil, determinando a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. O documento assinado designa que o CDS é um órgão de consulta, cooperação e coordenação dos assuntos de defesa regidos pelos princípios da Carta das Nações Unidas, da Carta da Organização dos Estados Americanos e das decisões e mandados do Conselho de Chefes de Estado e do Conselho de Governo da UNASUL. Enfatiza-se também o respeito à soberania, à autodeterminação, à integridade territorial dos Estados e a não intervenção em assuntos internos. Ademais, garante o respeito às instituições democráticas, aos direitos humanos e não discriminação, no âmbito da defesa, com o fim de reforçar e garantir o Estado de Direito (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2008a).

Os objetivos gerais do CDS perpassam: a) consolidar a América do Sul como zona de paz; b) construir uma identidade de defesa sul-americana, respeitando as características sub-regionais e nacionais; c) criar consensos para o fortalecimento da cooperação regional na vertente de defesa (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2008b). Sua estrutura, como instância executiva, está composta por ministros e vice-ministros da Defesa dos países membros da UNASUL, com participação dos representantes dos ministérios das Relações Exteriores, em delegações nacionais. A presidência fica a cargo do ministro da Defesa do país que ocupa, de forma temporária, o mesmo cargo na UNASUL (MOREIRA, 2009, p. 13).

Nesse cenário, observa-se a relação do CDS com os processos cooperativos em matéria de defesa na região sul-americana, de forma geral, sintetizado pelo entrevistado 4, sendo uma opinião partilhada por todos os outros entrevistados, “o principal veículo, o mecanismo de promoção da cooperação em defesa está dado no marco multilateral através de UNASUL e do Conselho de Defesa Sul-Americano”. Assim, como explicado pelo ex-ministro da Defesa brasileiro, Celso Amorim (2013, p. 161, tradução nossa), “a coordenação entre nossos países é importante para aumentar a eficácia das medidas de dissuasão e também para aprofundar a confiança que já existe entre países da América do Sul. Entre nós, a cooperação é a melhor dissuasão”<sup>8</sup>.

---

8 “la coordinación entre nuestros países es importante para aumentar la eficacia de las medidas de disuasión y también para profundizar la confianza que ya existe entre países de la América del Sur. Entre nosotros, la cooperación es la mejor disuasión”.





Dado esse panorama geral, iniciaremos a análise do Conselho por meio de três fatores delimitados (sistêmicos, institucionais e operacionais), que permitirão caracterizar e compreender o mesmo através de seus diferentes níveis e aspectos de maior relevância que o compõe.

## **Fatores Sistêmicos: reconhecimento internacional do CDS e seu poder de influência sobre seus Estados membros**

De acordo com Saint-Pierre e Palacios Junior (2014, p. 29), dois eventos tiveram efetiva influência sobre o projeto de criação e aperfeiçoamento do CDS, sendo esses, “o bombardeio colombiano ao Equador” e “os acordos sobre as bases militares Colômbia-EUA”<sup>9</sup>. Tais acontecimentos permitiram qualificar o Conselho como um órgão capaz de solucionar os conflitos da região, sem interferências extrarregionais, e efetuar, de forma complementar, a construção de medidas de confiança mútua. Além disso, a proposta brasileira pautou-se na constituição de um conselho voltado à região, especialmente por buscar promover uma “concertação regional” ampliada no âmbito estratégico, com membros que partilham semelhanças culturais e geográficas, promovendo a construção de consensos e a solução de dificuldades compartilhadas (ABDUL-HAK, 2013, p. 147-148).

No entanto, o processo para a consolidação desse Conselho não esteve ausente de discordâncias, como a realizada por Uribe, ex-presidente colombiano, em 2008, que ressaltou as diferentes concepções entre os países da região a respeito das FARC, bem como a importância de preservação da OEA para a resolução de crises regionais. De forma paralela, o Uruguai também se mostrou relutante, especialmente com o papel predominante que seria dado ao Brasil no que refere à segurança da região. Após visita realizada pelo ex-presidente brasileiro, Lula da Silva, à Colômbia, Uribe anunciou a inclusão do país no Conselho, delimitando o “rechaço de grupos violentos, sem importar qual sua origem” (LEÃO; MORINI, 2013, p. 220-221) Assim, de acordo com o entrevistado 1, “o CDS tem sido, antes de tudo, um foro de consenso e de boa vontade política, formado por 12 países que acreditam que a integração regional é, sem sombra de dúvida, fator de estabilidade e prosperidade da América do Sul”.

---

9 Acordo, firmado em 2009, referente às sete bases militares no território colombiano com a presença de tropas estadunidenses, voltadas para a luta contra o narcotráfico e o terrorismo. Contudo, em 2010, a Corte Constitucional da Colômbia rejeitou o mesmo.





Nesse cenário, faz-se essencial a compreensão da percepção de como os países sul-americanos veem o Conselho. Para tanto, nos utilizaremos da visão brasileira e argentina. Assim, segundo o entrevistado 1,

Vejo a UNASUL como uma ideia que partiu do Brasil [...] Com a chegada do Lula no poder, de uma certa forma, teve-se a ideia de perpetuação no poder que envolvia a predominância brasileira no âmbito sul-americano, e essa predominância não poderia ser de maneira “imperialista” [...] Parte do que se pensou foi justamente a criação da UNASUL nesta questão de *soft power*, ou seja, você ajuda os outros a crescerem junto com você e de certa forma você se torna líder por eleição. (TERCEIRO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Partindo da visão brasileira, observa-se sua iniciativa para a criação do Conselho em uma conjuntura regional formada por uma América do Sul propícia a tal empreendimento, visto a presença de governos voltados ao campo cooperativo, de forma a buscarem avanços conjuntos em diversos âmbitos, como em defesa, ao mesmo tempo nota-se um âmbito hemisférico marcado por uma baixa interferência estadunidense<sup>10</sup>. Os anseios do Brasil cerceavam a busca por uma maior autonomia nacional e regional, privilegiando os países do hemisfério sul e objetivando um papel de liderança na região, para consolidar-se como fonte de um processo cooperativo capaz de unir os Estados sul-americanos.

No caso da Argentina, o Conselho constituir-se-ia uma plataforma de projeção política sem a necessidade de desprendimento de grandes investimentos monetários para os projetos, especialmente devido ao limitado orçamento para a defesa do país (COMINI, 2010, p. 19-21). Desta forma, segundo o entrevistado 4,

Temos aprofundado a inserção da Argentina no Conselho de Defesa. O Conselho tem sido uma das melhores criações da UNASUL, e que nos permite articular uma doutrina comum, para o qual se criou a Escola Sul-Americana de Defesa [...]; uma investigação em comum, que se realiza no Centro de Estudos Estratégicos; e no âmbito da reunião de ministros, vice-ministros e especialistas, nos têm servido para que abordemos, de maneira particularizada,

10 Nota-se a diminuição da influência direta estadunidense marcada, segundo Guarnizo (2011, p. XIX), pelas dificuldades perante as guerras do Afeganistão e Iraque, o unilateralismo pregado na doutrina Bush e a crise financeira de 2008, somadas aos problemas domésticos do governo Obama. Contudo, destaca-se a existência de políticas com parceiros como Colômbia, México e a América Central, para o combate ao narcotráfico e fluxo de armas (DÍAZ, 2011, p. 107-139); bases militares estadunidenses na região sul-americana; bem como recursos monetários providos à Colômbia e ao Equador no âmbito militar, e ao Peru para apoio econômico e social (COSTA, 2009, p. 19-20).





temáticas de meio ambiente, recursos naturais [...] ciberdefesa. (PRIMEIRO ESCALÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA ARGENTINA, 2014)

Como ressaltado pelo entrevistado 3,

Todas as esperanças são postas no Conselho de Defesa, não somente porque tem sido o mais ativo desde a criação da UNASUL, mas porque estão os Ministérios da Defesa, nos parece o melhor modo de avançar em uma política de cooperação na América do Sul, e com os países centro-americanos e do Atlântico Sul; parece-nos um instrumento que temos que avançar desde investigação e doutrina até a complementaridade econômica na produção de bens militares. (SEGUNDO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

A visão argentina configura uma abordagem para além da busca por uma liderança regional, perpassando o campo do anseio pela consolidação do Conselho de Defesa, justificando-se por crer no órgão como um instrumento capaz de proporcionar um processo cooperativo benéfico aos países da América do Sul, envolvendo questões de defesa nacional e regional, especialmente no referente à doutrina e às medidas de confiança mútua, para que assim ocorresse um aperfeiçoamento e crescimento compartilhados.

Já no que se refere à influência do CDS em suas políticas e decisões nacionais, foi enfatizado pelo entrevistado 6 que “o poder de ação do Conselho é relativo, a partir do momento que não possui um caráter intervencionista e respeita estritamente a soberania de cada membro”. Mesmo assim, como resumido pelo entrevistado 1, “na prática, o que observamos é que o Conselho vem atuando de forma efetiva nos países, como um instrumento de resolução de controvérsias, buscando fatores de convergência de interesses para a região”.

Com isso, nota-se que, como outras instituições regionais da América do Sul, a UNASUL e seu Conselho se inserem em um contexto marcado pela busca de uma baixa institucionalidade, pautada na manutenção da autonomia e soberania nacionais. Como resultado, o órgão apresenta-se vulnerável frente aos anseios e ações de seus Estados membros. Sendo assim, o CDS limita-se ao âmbito consultivo, marcado por um reconhecimento regional por parte dos Estados, especialmente por seu caráter de resolução de conflitos e problemas, apesar de ainda estar em estágio inicial de atuação, e de promoção de consensos, porém sem um papel de representação da região, no campo da defesa, na esfera internacional.





## Fatores Institucionais: estrutura organizacional do Conselho e comprometimento de seus Estados membros

O CDS está composto por uma Instância Executiva que realiza duas reuniões anuais, o que, de acordo com o entrevistado 6, “para o cenário dinâmico, como o que temos hoje, precisamos de um instrumento mais ágil para responder aos anseios da região no trato com os assuntos de defesa”. Com isso, originou-se uma proposta de criação de uma comissão, sendo que “na V Reunião Ordinária de Ministros do CDS, ocorrida no Suriname, em fevereiro de 2014, o Brasil apresentou e foi aprovada proposta no Plano de Ação corrente, para estudar a criação desta comissão permanente”. Esta, de acordo com o mesmo, “seria um complemento para as instâncias já existentes, como o CEED-CDS e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), voltados mais para a área acadêmica e de formação em Defesa”, especialmente devido à “falta de uma instância que proporcione o debate político com mais frequência”. Tal aspiração por uma maior interação entre os membros do Conselho exemplifica o interesse dos Estados em se fazerem mais ativos, contudo, deve-se considerar que as propostas podem, em alguns momentos, cercear o campo da retórica.

Em paralelo, Amorim relatou que

É necessário fortalecer o CDS não somente com instituições [...] mas também por meio de mecanismos que permitam um contato mais constante de nossas Forças Armadas e entre nossos estabelecimentos de defesa, sobretudo entre nossos oficiais do Estado-Maior. Nesse sentido, creio que é hora de pensar em uma criação de Comissão de Assessoria Militar que funcione permanentemente junto à Secretaria Geral da UNASUL. Tal comissão, evidentemente subordinada aos Ministros e às autoridades civis, serviria como foro de análise, de intercâmbio de ideias, e de formação de uma visão conjunta. (AMORIM, 2013, p. 162, tradução nossa)<sup>11</sup>

A proposta de uma Comissão de Assessoria Militar, como apresentado por Amorim, desperta questões referentes às relações civis-militares. Nota-se que

---

<sup>11</sup> “Es necesario fortalecer al CDS no solo con instituciones [...] sino también por medio de mecanismos que permitan un contacto más constante de nuestras Fuerzas Armadas y entre nuestros establecimientos de defensa, sobre todo entre nuestros oficiales de Estado Mayor. En ese sentido, creo que es hora de pensar en una creación de Comisión de Asesoría Militar que funcione permanentemente junto a la Secretaría General de UNASUR. Dicha comisión, evidentemente subordinada a los Ministros y a las autoridades civiles, serviría como foro de análisis, de intercambio de ideas, y de formación de una visión conjunta.”





existem países que não possuem ministros da Defesa civis, e que, em alguns momentos, tais são representados por seus vice-ministros, ou como no Brasil, pelo chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o qual é um militar. Da mesma forma, no interior do Centro de Estudos Estratégicos do CDS, os representantes enviados são, dependendo do país membro, militares ou civis. Assim, observa-se a inexistência de uma concreta hierarquia de subordinação entre civis e militares no interior do Conselho.

Para o entrevistado 1, “todas as deliberações são em prol de tentar chegar a um acordo comum”, e que, como sublinhado pelo entrevistado 2, “pelo que eu observo o CDS é uma organização de destaque no âmbito da UNASUL”. Entretanto, existem dificuldades e contradições no processo cooperativo do Conselho, que influenciam o comprometimento dos Estados no órgão e seu funcionamento. Como primeiro elemento tem-se a oposição aos Estados Unidos, que, segundo o entrevistado 1, “nem todos os países têm essa contraposição. O que não acho que é de todo mal [...] mas destas discussões eu vejo que emperram certas decisões e atividades que o CDS poderia avançar”. Destaca-se que os Estados buscaram consolidar um conselho pautado em uma cooperação exclusivamente sul-americana, contudo, deve-se considerar que os Estados Unidos são nossos parceiros históricos, ao mesmo tempo em que a região não possui uma indústria em defesa consolidada, capaz de suprimir acordos extrarregionais. Desta forma, apesar de parcerias com os Estados Unidos constituírem-se como possíveis fontes de desconfiança, a região ainda não possui a capacidade de se fecharem si mesma no campo da defesa.

Ademais, como apresentado por Rezende (2013, p. 207), uma grande dificuldade também abrange a questão conceitual, como será discutido na próxima seção, especialmente no que se refere ao caráter dado às Forças Armadas e à sua doutrina. O entrevistado 3 complementou alegando que

outra dificuldade no campo do Conselho é que existem algumas atividades em que os países são requeridos a brindar informações sobre seu sistema de defesa, seu orçamento, suas composições, número etc., e existem alguns países que tendem a demorar mais nesse traslado de informações, e provavelmente em alguns países isso se deve aos menores níveis de compromisso, mas também muitas vezes se deve ao fato que dentro do Ministério da Defesa de cada país não existe o mesmo nível de desenvolvimento institucional em matéria de cooperação internacional. (SEGUNDO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)





Em resumo,

Creio que em todas as organizações e instituições sempre é muito normal e comum que haja resistências às mudanças, de alguma maneira tudo o que estamos falando constitui mudanças nos nossos países e em nossas instituições associadas à defesa, provavelmente essa resistência às mudanças seja o que determina o maior ou menor compromisso que assumem alguns países em matéria de cooperação através do Conselho de Defesa. Contudo, creio que o balanço final entre muito e pouco compromisso é que todos os países participam do Conselho, assistem as reuniões e contribuem com o orçamento. E creio que o balanço é positivo entre os problemas e os obstáculos/dificuldades [...] [já que] ao fazer algo novo e entre tanto países – doze – não sempre tudo vai ser fácil.

Não obstante, verificamos uma desaceleração do processo cooperativo dentro do CDS, devido a algumas mudanças no cenário sul-americano, especialmente com trocas presidenciais, já que a figura personalista foi um elemento essencial para a concretização do projeto do Conselho. Nota-se uma mudança política do Brasil governado pelo presidente Lula da Silva, associado ao ministro da Defesa Nelson Jobim, em comparação com as políticas da presidente Dilma Rousseff, com o ministro da Defesa Celso Amorim, concomitantemente, soma-se a atual instabilidade política no país, com manifestações sociais e o processo de impeachment da ex-presidente. O entrevistado 2 confirmou tal situação, declarando que o Conselho “perdeu um pouco essa liderança brasileira”, sendo complementado pelo entrevistado 1, que disse que “hoje em dia a coisa está meio solta, mas como já tem toda uma regulamentação que foi feita naquela época a coisa continua, mas sem tanta ênfase”. Contudo, deve-se considerar que o Brasil não exerceu um papel de líder desde o início das atividades do Conselho, inserindo-se como um ator secundário, voltado à criação de diversos processos cooperativos, tanto bilaterais como multilaterais, capazes de abranger o hemisfério sul, sem priorizar uma iniciativa. Paralelamente, teve-se um agravamento a esse cenário, marcado pela progressiva crise na Venezuela, com o falecimento de Hugo Chávez, bem como a eleição de Mauricio Macri na Argentina, rompendo com as políticas kirchneristas e seu expressivo entusiasmo pela cooperação no âmbito do CDS.

Com isso, verifica-se um Conselho pautado em anseios para seu fortalecimento, especialmente com a criação de estruturas permanentes, como o CEED-CDS e a ESUDE. Paradoxalmente, tem-se o comprometimento dos Estados membros, o fortalecimento da confiança e transparência, e a convergência de políticas nacionais





de defesa que constituem ainda grandes dificuldades, as quais impactam nas atividades do CDS, como será analisado na próxima seção.

## **Fatores Operacionais: Planos de Ação e o CEED-CDS**

Em 2009, na primeira reunião do Conselho, em Santiago do Chile, aprovou-se o Plano de Ação 2009-2010, objetivando a implementação dos desígnios formadores do Conselho em quatro eixos: 1) Política de Defesa; 2) Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz; 3) Indústrias e Tecnologia de Defesa; 4) Formação e Capacitação. Ademais, foi acordado o reconhecimento dos Planos de Ação como marcos institucionais da UNASUL, sendo eficientes ferramentas de planificação e mecanismos de transcendência histórica, que permitem a unidade de critérios e perspectiva estratégica no Conselho. (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012). Como delimitado pelo entrevistado 3 “os Planos de Ação constituem verdadeiros exemplos concretos de cooperação”.

Podemos ressaltar alguns pontos tangíveis de análise sobre os Planos de Ação (de 2009-2014) desenvolvidos pelo Conselho. No que se refere à presença de assimetrias de responsabilidades assumidas nos eixos de cooperação do CDS, especialmente no terceiro (Indústrias e Tecnologia de Defesa), no qual os países mais ativos são Argentina, Brasil e Venezuela, em que o segundo país tem assumido quase um terço das atividades promovidas (SANAHUJA; ESCÁNEZ, 2014, p. 515-516). Nesse campo, para Rodrigo Baena, é essencial o incentivo ao fomento da indústria de defesa não apenas do Brasil, mas também dos países constituintes da UNASUL (REZENDE, 2013, p. 197-198). Como ressaltado pelo ex-ministro Amorim,

O fortalecimento da indústria brasileira de material de defesa é um dos eixos de nossa estratégia nacional e condiz com a diretriz, nela inscrita, de estímulo à integração da América do Sul: “essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países, avança-se rumo à construção da unidade sul-americana”. (AMORIM, 2012, p. 12)

Um importante exemplo é o desenho e o processo de construção de um avião de treinamento básico – UNASUL I. Tal projeto já apresenta alguns avanços, como observado na 1ª Reunião Presencial do Comitê Consultivo e Comitê Técnico





Assessor 2014 do Programa UNASUL I, destinada à seleção do motor, da certificação da aeronave e dos custos para seu desenvolvimento (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014d). Como exposto pelo entrevistado 2, o projeto UNASUR I, “que [...] está sendo estudado na Argentina e é aberto a todos os países que queiram participar, [...] [sendo que] mesmo os que não participam já fizeram encomendas desse avião, então [busca-se] priorizar a indústria sul-americana, que é importante”.

Durante a IV Reunião Ordinária do CDS, em novembro de 2012, onde ocorreu a elaboração do Plano de Ação 2013, também se aprovou um projeto para a produção conjunta de um sistema de aviões não tripulados (VANT) na América do Sul (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2012), liderado por Brasil e Equador. Em 2014, efetuou-se a terceira reunião do grupo de trabalho, em que o general de divisão Mattioli ressaltou que “seguramente, o novo VANT não será o melhor do mundo, mas será aquele que poderemos construir, como resultado da interação entre os países e de seus distintos meios” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014c, tradução nossa)<sup>12</sup>. Contudo, deve-se ressaltar que tais iniciativas ainda estão em estágio inicial, especialmente devido à conjuntura de crise econômica tanto na Argentina como no Brasil.

Em relação ao quarto eixo dos Planos de Ação (Formação e Capacitação), reconhecem-se expressivas iniciativas dos Estados membros, como o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, desenvolvido pelo Brasil; o Curso de Capacitação Técnica Polar, articulado pela Argentina; o Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa, já em sua terceira edição; o Curso Avançado de Defesa Sul-Americana para altos funcionários dos Ministérios de Defesa, também em seu terceiro ano; o primeiro Curso Sul-Americano de Defesa e Pensamento Estratégico, sob responsabilidade do Equador; e o primeiro Curso Sul-Americano de Direito Internacional e Direitos Humanos das Forças Armadas, coordenado pelo Peru (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014c). Assim, para Amorim (2013, p. 160, tradução nossa) “todos esses cursos e seminários promovem a compreensão mútua, facilitam o diálogo e fomentam a formação de uma visão comum”<sup>13</sup>.

Já no referente à estrutura e organização dos Planos de Ação, nota-se que os

12 “seguramente, el nuevo VANT no será el mejor del mundo, pero será aquel que podremos construir, como resultado de la interacción entre los países y de sus distintos medios”.

13 “todos esos cursos y seminarios promueven la comprensión mutua, facilitan el diálogo y fomentan la formación de una visión común”.





mesmos tiveram grande evolução, sendo o Plano de Ação 2013 um bom exemplo, visto que, diferente dos anteriores, está marcado por uma divisão entre: país responsável pela ação, corresponsáveis, e lugar e período de realização. De acordo com o entrevistado 6,

O Plano de Ação 2013 contou com 27 iniciativas distribuídas dentro dos quatro (4) eixos mencionados. Foi obtido um bom índice de conclusão alcançando, praticamente, 93%, tendo somente ocorrido a postergação [de] duas (2) atividades para o ano de 2014. O Plano deste ano [2014] contempla 25 iniciativas, que estão em pleno desenvolvimento pelos países e com a expectativa de alcançar a totalidade no seu cumprimento. (SEGUNDO ESCALÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2014)

Além disso, destacamos a presença de um maior pragmatismo nos Planos de Ação, em especial os de 2012-2014, marcados ainda por uma maior objetividade. Isto pois, os planos anteriores estavam formulados por grandes metas e desafios, o que resultou em ações incompletas para o tempo determinado do plano, a exemplo, o de 2010-2011, que contou com 21 atividades, porém com apenas quatro finalizadas no prazo estabelecido, estando 17 em execução. De forma complementar, o entrevistado 3 relatou que

talvez o [que] seja conveniente melhorar é que no Plano de Ação anual se levam a cabo muitas atividades e não necessariamente todas vão com um sentido de direção estratégica, e sim, às vezes, há uma tendência à dispersão. Isso penso que pode ser melhorado na medida em que os países possam se colocar de acordo em trabalhar com maior precisão, quais são as direções estratégicas, [e] as temáticas que queremos consolidar. (SEGUNDO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Em paralelo, ainda como parte dos Planos de Ação, analisa-se a constituição do primeiro conjunto de medidas de confiança, único na América do Sul, estando composto por: intercâmbios de informação – conformação e organização dos sistemas nacionais de defesa; gastos implicados; atividades militares intra e extrarregionais a serem realizadas por cada umas das Forças Armadas; mecanismos de verificação dos compromissos assumidos anteriormente (situação nas zonas de fronteira, visitas a instalações militares e cooperação militar); além do conjunto de garantias relativas às políticas e aos cursos de ação, no que tange a proscrição do uso da força, conservação da região como zona livre de armas nucleares e





não realização de acordos cooperativos que interfiram na “soberania, segurança, estabilidade ou integridade territorial” dos Estados membros (GARRÉ, 2010, p. 13-14).

Destaca-se assim, segundo o entrevistado 5, “outra forma de cooperação em nível regional constitui os exercícios militares, que podem ser tanto entre dois países como mais”. Em 2011, foi desenvolvido pelo CDS o primeiro exercício combinado regional, UNASUL I, voltado à construção de modelos de “interoperabilidade militar combinada em matéria de planejamento e condução” (tradução nossa)<sup>14</sup>, em que participaram em seu “desenho, planejamento e implementação” praticamente todos os países membros, com exceção de Guiana e Suriname (TORRE, 2012, p. 296-297). Em 2013, foi realizado, sob coordenação da Argentina, o terceiro exercício combinado – UNASUL III, sob a carta de Operações de Manutenção da Paz e Ajuda Humanitária, que, segundo o entrevistado 5, “incluiu nos exercícios, entre outros elementos, as mulheres e a proteção de civis em operações de paz”.

Em 2009, desenvolveu-se o primeiro Caderno de Defesa, fruto do Plano de Ação de 2009-2010. Para o ex-ministro da Defesa do Equador, Javier Cevallos, os países da América do Sul devem empreender políticas capazes de fortalecer a institucionalidade da defesa, por meio de cooperação, promovendo uma “agenda regional de gestão de defesa que permita afiançar a governabilidade e consolidação da democracia e da paz na região” (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2009, p. 5, tradução nossa)<sup>15</sup>. O segundo Caderno de Defesa foi desenvolvido em 2010, e de acordo com Cevallos, esse caderno compila o processo de adoção das Medidas de Fomento a Confiança e Segurança, bem como a visão política e acadêmica sobre sua instauração e institucionalização na UNASUL. O emprego de tais medidas, pautadas em um procedimento com intercâmbio de informações, comunicação sobre atividades militares e verificação da situação das fronteiras, pode ser considerado um grande avanço (CDS-UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2010, p. 7-8).

No Plano de Ação 2009-2010, foi aprovada a criação de um Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho, com sede fixa em Buenos Aires (Argentina) (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2009). O centro busca trabalhar de forma compartilhada com os Centros de Estudos Estratégicos Nacionais (SAINT-PIERRE; PALACIOS JUNIOR, 2014, p. 30-31), funcionando como, segundo o entrevistado 1,

14 “Interoperabilidad militar combinada en materia de planeamiento y conducción”.

15 “una agenda regional de gestión de Defensa que permita afianzar la gobernabilidad y consolidación de la democracia y la paz en la Región”.





uma “instância de produção de estudos estratégicos para o assessoramento do CDS. Sua missão é gerar conhecimento e difusão do pensamento estratégico sul-americano em matéria de defesa e segurança regional e internacional, sempre por iniciativa e requerimento do Conselho”.

No que tange a presença e o trabalho dos Estados membros no Centro, nota-se, como declarado pelo entrevistado 1,

No Centro [...] nem todos os países participam, existem alguns como o Brasil que tem dois delegados em tempo integral, alguns só um, alguns se utilizando do Adido Militar, que dobra a função, [...] outros, como Uruguai, devido à proximidade, ele fica indo e vindo [...], e ainda tem outros que não participam do Centro. Então o Centro tem que buscar as informações necessárias diretamente com o Ministério da Defesa [MD] do país, o que é complicado, já que [os delegados] funcionam como um elo com o MD. (TERCEIRO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Contudo, verifica-se que, ainda segundo o entrevistado 1, existem quatro trabalhos em curso no centro, voltados para “fomentar as medidas de confiança” entre os países sul-americanos. A primeira e a segunda atividades voltam-se ao registro de gastos em defesa e ao Formulário Sul-Americano de Inventários Militares (FOSIM). Como terceiro ponto, tem-se a Institucionalidade em Defesa, referente ao processo comparativo de normas, regulamento e documentos dos países membros, com o intuito de encontrar pontos em comum no âmbito da defesa. O quarto trabalho enfoca o campo das questões de gênero, como destacado pelo entrevistado 5, existe um projeto concluído em relação à “temática da mulher e as Forças Armadas”, abrangendo “a presença da mulher em todas as Forças Armadas, nos países, de diferentes níveis, das diferentes políticas de gênero dos países para aceitar as mulheres na carreira militar”; atualmente, tem-se desenvolvido um segundo informe com enfoque na UNASUL, sendo que “a ideia é que estes projetos e estudos sirvam para que os países pouco a pouco homologuem políticas em matéria de gênero e da mulher nas Forças Armadas”. Nesse cenário, segundo o entrevistado 1, vale destacar que “em tão pouco [tempo] conseguimos uma unanimidade entre doze países das América do Sul em prol do andamento destes trabalhos, isso é um avanço enorme”.

Como primeiro trabalho apresentado, adotou-se um conjunto de medidas de transparência de informações sobre gastos e indicadores econômicos de defesa (CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA, 2012a), motivado pela construção de uma metodologia que permitiria um aprimoramento na





“transparência” e na “responsabilidade fiscal, não apenas entre os Estados e Governos da região, mas também entre estes e suas sociedades” (SAINT-PIERRE; PALACIOS JUNIOR, 2014, p. 24-25). Assim, em 2012, instituiu-se o primeiro Registro Sul-Americano de Gastos de Defesa como um instrumento comum de medição dos gastos de defesa realizados pelos países membros da UNASUL (CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA, 2012a), pautado em informações remetidas pelos membros correspondentes ao período de 2006-2010.

Outro expressivo progresso referente às atividades do centro foi exposto pelo entrevistado 3, em que

Um dos primeiros debates que se criou dentro do Conselho de Defesa foi que existem países que queriam tratar a temática de segurança dentro do Conselho, e países como Argentina, que disseram que eu não posso me intrometer nisso porque no meu país, por lei, as Forças Armadas não interferem em temas de segurança. Então, foi pedido que o Centro de Estudos Estratégicos elaborasse um estudo para resolver esse problema. Então o que sim concluímos é que em efeito o Conselho poderia tratar toda a temática sobre defesa nacional, e vimos que UNASUL, como estrutura, não tinha um âmbito onde discutir e buscar cooperação em matéria de segurança, e [a] [...] recomendação foi a criação de um novo conselho que seja de segurança e da temática de criminalidade e delitos. (SEGUNDO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Desse modo, diante da situação de ausência de um conselho capaz de voltar-se a questões referentes à segurança nacional, crime organizado e delitos transnacionais, criou-se o Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. De forma auxiliar aos trabalhos de tal Conselho, o CEED-CDS realizou o avanço em alguns conceitos, como a compreensão da definição de segurança pública<sup>16</sup> (CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA, 2012b).

Ademais, segundo o entrevistado 3, o centro tem trabalhado no projeto América do Sul 2020-2025, voltado à prospecção de demandas internacionais dos recursos naturais da região, bem como “quais são os riscos e ameaças que convergem na exploração destes recursos”. No Comunicado dos Vice-Ministros e Chefes de Delegação dos Ministérios da Defesa de 2014, houve o reconhecimento dos recursos naturais como “ativos estratégicos de interesse comum”, bem como da necessidade de garantir sua soberania e proteção, sendo efetivada por meio da cooperação, utilizando-se de marcos jurídicos, doutrinas e conceitos comuns,

<sup>16</sup> Vide documento CEED, 2012b.





bem como a formação e educação dessa temática por meio do CEED-CDS e da ESUDE (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014b). Além disso, destaca-se a elaboração de um Atlas de Mapas de Riscos de Desastres Naturais na América do Sul e um Sistema de Informação para a Gestão do Risco de Desastres (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2014a), concomitante a um Protocolo de Cooperação entre Ministérios da Defesa da Região, voltado a ações conjuntas frente desastres naturais (BRASIL, 2014).

Outro ponto de grande relevância, e já introduzido anteriormente, é o referente aos conceitos, que despertam divergências expressivas entre os países. Contudo, com a realização do I Foro Sul-Americano de Políticas e Estratégias de Defesa da Região e do IV Seminário Sul-Americano de Enfoques Conceituais, Riscos e Ameaças à Região, foi possível definir alguns conceitos gerais sobre defesa regional, como um conjunto de “medidas, ações, métodos ou sistemas, que os Estados Nacionais [...] assumem e coordenam em uma lógica cooperativa para alcançar e manter as condições de segurança para a região” (tradução nossa)<sup>17</sup>; ameaça regional, considerada como “possíveis feitos de tal natureza que afetem negativamente os interesses e a segurança regional” (tradução nossa)<sup>18</sup>; risco regional, estabelecido como “todos os fatores prováveis com capacidade e potencialidade manifesta de afetar a segurança regional” (tradução nossa)<sup>19</sup>; e segurança regional, como a “condição que permite aos países sul-americanos alcançar os interesses regionais, livres de pressões e ameaças de qualquer natureza” (tradução nossa)<sup>20</sup> (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2013a).

No que se refere às atividades desenvolvidas pelo centro atualmente, nota-se a presença de divergências capazes de interromper trabalhos já iniciados, remetendo-se ao campo do comprometimento dos Estados, em que a cooperação perdeu seu papel de destaque frente à soberania e autonomia dos países, como alertado pelo entrevistado 2,

julgo que vai ser necessário que o Centro se mobilize, ou mesmo os países se mobilizem, de forma a voltar a aquela questão inicial sobre o fomento da confiança mútua, porque hoje já existem algumas rugas pequenas entre

---

17 “Medidas, acciones, métodos o sistemas, que los Estados Naciones [...] asumen y coordinan en una lógica cooperativa para alcanzar y mantener las condiciones de seguridad para la región”.

18 “Posibles hechos de tal naturaleza que afecten negativamente los intereses y la seguridad regional”.

19 “Todos los factores probables con capacidad y potencialidad manifiesta de afectar la seguridad regional”.

20 “Condición que permite a los países suramericanos alcanzar los intereses regionales, libres de presiones y amenazas de cualquier naturaleza”.





alguns países que fazem com que essa unanimidade esteja sendo arranhada, de forma que trabalhos já consensuados anteriormente, como o registro de gastos que teve que ser cortado algumas coisas do trabalho que já tinha sido feito. (TERCEIRO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Um relevante avanço, referente à construção de instâncias permanentes no interior do CDS, é a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), que está situada na cidade de Quito (Equador). Segundo o entrevistado 5,

Consideramos a ESUDE importante porque [...] para lograr o que é a integração e a cooperação de uma maneira mais fluída no que é o CDS; é necessário contribuir para a criação de uma entidade em matéria de defesa. O que seria muito difícil devido às assimetrias e dissimilitudes dos países da UNASUL [...] A constituição identitária estratégica regional é muito importante para a geração da doutrina, por isso a proposta é muito importante. (TERCEIRO ESCALÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA ARGENTINA, 2014)

O entrevistado ainda ressaltou que “não se pretende que se crie uma doutrina que anule os pensamentos dos Estados quanto a matérias de defesa, e sim tratar de encontrar aqueles pontos em comum que ajudem a reforçar essa identidade, uma aproximação”. Como apresentado na IV Reunião de Trabalho para Consolidar a Proposta de Criação da Escola Sul-Americana de Defesa, em 2013, a escola se volta à formação e capacitação, contribuindo para o avanço gradual de uma visão compartilhada em defesa e segurança regional, tendo como, dentre outros objetivos, promover o fortalecimento e a compreensão da UNASUL e do CDS; o intercâmbio entre especialistas; a reflexão de temas estratégicos para uma visão sul-americana; e a difusão de debate entre a Escola, o CEED-CDS e os Centros de Defesa Nacional (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2013b). Como relatado pelo mesmo entrevistado, “esses são todos os objetivos ideais, também como dizemos temos em conta que estamos em uma etapa embrionária, primária, da escola, onde ainda nunca se foi colocada em funcionamento”. Assim, segundo o entrevistado 5,

Parece-me que é um projeto muito bom, excelente, onde se trabalha de uma maneira cooperativa com os países, com um grande impulso dos três países responsáveis Argentina, Brasil e Equador. Contudo [...] um dos obstáculos que se manifestou tem que ver com o tema orçamentário. Como sabemos criamos uma institucionalidade muito grande, e pode ser que não tenhamos os recursos para que possa funcionar de uma maneira adequada. (TERCEIRO ESCALÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA ARGENTINA, 2014)





Nota-se, portanto, a existência de expressivos avanços no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano, que perpassam as metas dos Planos de Ação e duas instâncias permanentes com graus relativos de desenvolvimento, especialmente o CEED-CDS, constituído de projetos fomentados pelos Estados membros e com grandes ambições para o fortalecimento da confiança e transparência sul-americana. Ademais, verificam-se iniciativas embrionárias, como em relação à indústria e tecnologia de defesa, bem como consensos conceituais mais aprofundados que afetem as políticas e normas nacionais dos Estados membros. Por conseguinte, são consideráveis as conquistas obtidas pelo CDS, porém, devemos destacar também suas dificuldades e a necessidade da superação de desconfianças entre os Estados e de impasses nacionais e regionais, para que assim haja avanços mais expressivos capazes de fortalecer os países membros e a região no campo da defesa.

## Conclusões

Dessa forma, à guisa de conclusão, para o entrevistado 1,

A cooperação regional é fator relevante para o fortalecimento da presença sul-americana no mundo [...] A América do Sul só será um polo de poder se toda a região atingir o desenvolvimento econômico e social almejado por seus povos [...] Em síntese, pode-se afirmar que o CDS, ao harmonizar percepções e promover ações que fortalecem a confiança mútua, tem sido um ator destacado no processo de cooperação entre os países da América do Sul. (TERCEIRO ESCALÃO DO CEED-CDS, 2014)

Assim sendo, por meio de três fatores, pudemos analisar o CDS, compreendendo que, no seu âmbito sistêmico, o mesmo ainda não possui um reconhecimento internacional, estando centrado apenas no campo regional, refletindo a organização em que está inserido, a UNASUL, que ainda não constitui uma instituição de presença internacional e de inserção, nessa esfera, de seus países membros. Ainda nesse contexto, faz-se importante destacar a ausência de uma voz sul-americana única em defesa, que possa ser levada ao âmbito internacional e a outras instituições.

No que se refere ao fator institucional, a estrutura organizacional do Conselho ainda está em formação, como a da UNASUL, exigindo ainda mudanças e aprimoramentos, como sugeridos por nossos entrevistados, visto a necessidade de





comissões permanentes que permitam a continuidade do diálogo e das iniciativas. Já no relativo ao comprometimento dos membros, nota-se que, mesmo se fazendo presentes, dificuldades ainda persistem, abrangendo o campo do consenso e da transparência.

O Estado argentino caracterizava-se por seu relativo comprometimento e otimismo para a concretização das medidas do CDS. Mesmo estando inserido em uma crise nacional, seu envolvimento era expressivo nos planos de ação e na construção do CEED-CDS, sendo seu viés mais atuante o âmbito das políticas de defesa e formação e capacitação. Contudo, a conjuntura atual configura uma menor participação, especialmente com a eleição de Mauricio Macri e sua maior ligação com potências extrarregionais. Já o Brasil, em contrapartida, compõe-se como o país que iniciou as dinâmicas para a criação do Conselho, considerado como um possível líder nesse processo, todavia, não se consolidou como um Estado atuante, perdendo ainda mais seu fôlego ao longo do tempo, o que refletiu em um comprometimento sem assumir uma liderança ou uma completa dedicação ao Conselho, especialmente com o cenário de instabilidade política e econômica, marcado por um processo de impeachment da ex-presidente Rousseff e de manifestações populares. Nota-se assim uma situação compartilhada entre os países sul-americanos e suas instituições, em que as questões nacionais se sobressaem em relações aos processos cooperativos, inseridos em um segundo plano.

O viés operacional reflete os Planos de Ação e a criação do CEED-CDS, como instância permanente. Por meio dos mesmos, foram conquistados avanços, como a construção de medidas de confiança e transparência, o registro de gastos em defesa, o FOSIM, os treinamentos conjuntos, a ESUDE e a construção de consensos relativos a alguns conceitos, como de recursos estratégicos e de defesa, ameaça, risco e segurança regionais, além de planejamentos referentes à indústria e tecnologia de defesa, com o avião de treinamento básico UNASUL I e um sistema de aviões não tripulados.

Dessa forma, o CDS está cerceado por iniciativas, anseios e inconstantes percepções dos Estados da região, configurando possíveis instabilidades, especialmente relativas às medidas para uma maior transparência entre os membros. As questões de defesa ainda permanecem como difíceis elementos de cooperação, pois exigem uma expressiva confiança e comprometimento entre os países, já que são referentes à manutenção da defesa e segurança dos Estados, de suas populações e da região como um todo.





## Referências Bibliográficas

- ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG. 2013.
- AMORIM, Celso. Los desafíos geopolíticos para la Suramérica del Siglo XXI. *Densidades*, Buenos Aires, n.14, 2013, p. 153-162.
- AMORIM, Celso. *Estratégia de defesa do Brasil e da América do Sul: aula magna do Ministro de Estado da Defesa, na Escola Militar do Chile*. 23 mar. 2012. Disponível em: [[http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes03/aula\\_magna\\_escola\\_militar\\_chile\\_marco\\_2012.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes03/aula_magna_escola_militar_chile_marco_2012.pdf)]. Acesso em: 20 dez. 2014.
- BATALLA, Isabel C. Entre la construcción de una alternativa regional y el diálogo global: el papel de Unasur. In: FLACSO-ISA, 2014, Buenos Aires, Global and Regional Powers in a Changing World, University of Buenos Aires, Anais Eletrônicos. Disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSOISA%20BuenosAires%202014/Archive/678a12b1-0f7a-4f82-b224-0536c18fbafe.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.
- BRASIL. *Ministério da Defesa. Sistema online vai permitir apoio mútuo entre países sul-americanos em casos de desastres naturais*. 17 set. 2014. Disponível em: [<http://www.defesa.gov.br/noticias/13733-sistema-on-line-vai-permitir-apoio-mutuo-entre-paises-sul-americanos-em-casos-de-desastres-naturais>]. Acesso em: 10 out. 2014.
- CDS-UNASUR. *Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Abya-Yala, Cuadernos de Defensa, 2. 2010.
- CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA. *Registro Suramericano de gastos de defensa: avance preliminar: resumen ejecutivo*. 2012a. Disponível em: [<http://www.gedes.org.br/downloads/520ea114a42dd196326e02c61e275c1f.PDF>]. Acesso em: 15 maio 2012.
- CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS EM DEFESA. *Unasur y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos*. 2012b. Disponível em: [[http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09Downloads/CRIMEN\\_ORGANIZADO.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09Downloads/CRIMEN_ORGANIZADO.pdf)]. Acesso em: 20 ago. 2014.
- COMINI, Nicolás. El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n.230, 2010, p. 14-22.
- COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins*, São Paulo, n.7, 2009, p. 01-23.
- DÍAZ, Emilio S. R. Seguridad, geopolítica y geoestrategia ¿Ha cambiado la geopolítica de Estados Unidos en América Latina? In: ESPAÑA. Ministerio de Defensa. *El futuro de las relaciones latinoamerica-Estados Unidos*. Madrid. (Monografías del CESEDEN, 121). 2011, p. 103-142.





- DREGER, Fabrício Brugali. *Integração na América do Sul: a Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano*. 2009. 102 f. Trabalho de Conclusão do Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GALERANI, Kleber Antonio. *Conselho Sul-Americano de Defesa: gênese, desenvolvimento inicial e desafios (2008-2010)*. 2011. 111 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GARCÍA, Carlos A. C. La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur. *Revista de Ciencias Sociales*, San José, n.38, 2010, p. 29-40. Disponível em: [<http://www.flacso.org.ec/docs/i38chaves.pdf>]. Acesso em: 20 jun. 2015.
- GARRÉ, Nilda. La Cumbre de Bariloche y su impacto en la consolidación de la paz y seguridad en Sudamérica. In: UNASUR. *Confianza y seguridad en América del Sur*. Quito: Abya-Yala. (Cuadernos de Defensa, 2). 2010, p. 12-14.
- GUARNIZO, Catalina Niño. La seguridad de América Latina: respuestas fragmentadas a desafíos transnacionales. In: MATHIEU, Hans; GUARNIZO, Catalina. (Org.) *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Fescol. 2011, p. XVII-XXXI.
- LEÃO, André; MORINI, Cristiano. O Conselho de defesa sul-americano da Unasul e a política externa brasileira: há espaço para “hegemonia consensual” do Brasil? *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.2, n.3, 2013, p. 212-236. Disponível em: [<http://ojs.ws.ufgd.edu.br/index.php?journal=moncoes&page=article&op=view&path%5B%5D=2821&path%5B%5D=1698>]. Acesso em: 10 ago. 2015.
- MOREIRA, Angela. Consejo Sudamericano de Defensa: hacia una integración regional en defensa. *Boletín RESDAL*, Buenos Aires, 2009, p. 02-20.
- REZENDE, Lucas Pereira. *Sobe e desce! Explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva*. 2013. 258 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- RIBEIRO, Jeancezar D. S. Princípios norteadores das políticas de defesa comum do Conselho de Defesa da UNASUL. In: FLACSO-ISA, 2014, Buenos Aires, Global and Regional Powers in a Changing World, University of Buenos Aires, Anais Eletrônicos. Disponível em: [<http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/cebcf568-9835-49e9-be18-42b7bd67e854.pdf>]. Acesso em: 10 nov. 2014.





- SAINT-PIERRE. Héctor Luis. *As “Novas Ameaças” às Democracias Latino americanas: Uma Abordagem Teórico Conceitual*. 2007. Disponível em: [[https://www.academia.edu/8476365/AS\\_NOVAS\\_AMEA%C3%87AS\\_%C3%80S\\_DEMOCRACIAS\\_LATINOAMERICANAS\\_UMA\\_ABORDAGEM\\_TEORICO\\_CONCEITUAL](https://www.academia.edu/8476365/AS_NOVAS_AMEA%C3%87AS_%C3%80S_DEMOCRACIAS_LATINOAMERICANAS_UMA_ABORDAGEM_TEORICO_CONCEITUAL)]. Acesso em: 01 nov. 2014.
- SAINT-PIERRE. Héctor Luis; PALACIOS JUNIOR, Alberto Jr. As medidas de confiança do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.57, n.1, 2014, p. 22-39. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n1/0034-7329-rbpi-57-01-00022.pdf>]. Acesso em: 25 jul. 2015.
- SANAHUJA, José Antonio. UNASUR: logros y dilemas. In: ORTIZ, María. (Org.). *La Diplomacia de las Cumbres: retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José: FLACSO. 2013, p. 55-60.
- SANAHUJA, José Antonio; ESCÁNEZ, Francisco J. Verdes-Montenegro. Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI, Haroldo (Org.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe: ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*. Managua: CRIES. 2014, p. 487-529.
- SOLINGEN, Etel. *Regional orders at Century's Dawn: global and domestic influences on grand strategy*. Princeton: Princeton University Press. 1998.
- TORRE, Pablo Celi de. El anclaje suramericano de integración y seguridad regional. In: ESPAÑA. Ministerio de Defensa. *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica*. Madrid. Cuadernos de Estrategia, 158, 2012, p. 274-303.
- UNITED NATIONS. *A more secure world: our shared responsibility: Report of the high-level panel on threats, challenges and change*. New York: United Nations Publications. 2004
- UNASUR. 2012. aprueba plan para producir aviones de entrenamiento básico. *Telesur*, 29 nov. 2012. Disponível em: [<http://www.telesurtv.net/articulos/2012/11/29/unasur-aprueba-plan-para-producir-aviones-de-entrenamiento-basico-304.html>]. Acesso em: 11 dez. 2012.
- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano*. 2008a Disponível em: [[http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=77&Itemid=187&lang=pt](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=187&lang=pt)]. Acesso em: 02 jul. 2011.
- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. 2008b. Disponível em: [[http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=pt](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=pt)]. Acesso em: 30 jun. 2011.
- UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Memorias del seminario: modernización de ministerios de defensa*. Quito: Imprefepp. 2009.





UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Realización de la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano con el objetivo de que Suramérica se proyecte como zona de Paz y Cooperación Mutua*. 28 nov. 2012. Disponível em: [[http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=566%3Arealizacion-de-la-iv-reunion-ordinaria-del-consejo-de-defensa-suramericano-con-el-objetivo-de-que-suramerica-se-proyecte-como-zona-de-paz-y-cooperacion-mutua&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=es](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=566%3Arealizacion-de-la-iv-reunion-ordinaria-del-consejo-de-defensa-suramericano-con-el-objetivo-de-que-suramerica-se-proyecte-como-zona-de-paz-y-cooperacion-mutua&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=es)]. Acesso em: 23 dez. 2012.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS Consejo de Defensa Suramericano – CDS. *Acta: I Foro Suramericano Políticas y estrategias de defensa de la región y IV Seminario Suramericano de Enfoque conceptuales, riesgos y amenazas a la región*. 2013a. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/719575de-184e-440e-a1aa-d24fe577d6cc/UNASUR-CS-DFS-ACT-13-0006.pdf>]. Acesso em: 20 ago. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Acta: IV reunión de trabajo para consolidar la propuesta de creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) en el marco del CDS/UNASUR*. 2013b. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/9ecad7fb-37f6-4400-add6-55c4a009a7b3/UNASUR-CS-DFS-ACT-13-0004.pdf>]. Acesso em: 30 ago. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Acta: elaboracion del atlas de mapas de riesgo de desastres naturales en Suramerica*. 2014a. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/c1209ec9-7361-4508-be8f-13fa96f48b69/UNASUR-CS-DFS-ACT-14-0005.pdf>]. Acesso em: 01 dez. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Comunicado de los viceministro y jefes de delegacion de los ministerios de defensa del Consejo de Defensa Suramericano-UNASUR*. 2014b. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/faces/jsp/browse/browse.jsp>]. Acesso em: 20 ago. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS.. *Conclusiones del Taller para realizar un estudio sobre la disponibilidad y potencialidades de los recursos naturales estratégicos de la región*. 2014c. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b579318b-0172-42ae-8581-62eb7da20007/UNASUR-CS-DFS-INF-14-0002.pdf>]. Acesso em: 01 dez. 2014.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Primera reunión presencial del Comité Consultivo y Comité Técnico Asesor 2014 del Programa UNASUR I*. Acta acuerdo. 2014d. Disponível em: [<http://docs.unasurcg.org/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/59f787d6-80eb-4f82-ab4cb02c9bd30513/UNASUR-CS-DFS-ACT-14-0010.pdf>]. Acesso em: 01 dez. 2014.

