

### ***Diez Años y Soledad:***

#### **a breve existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL (2008-2018)**

Thauan Santos<sup>1</sup>

Bernardo Salgado Rodrigues<sup>2</sup>

Ana Paula Moreira Rodriguez Leite<sup>3</sup>

**Resumo:** O artigo visa a realizar uma análise da breve existência do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), considerando o período 2008-2018. A justificativa para tal pesquisa se deve basicamente pela natureza conjuntural dos eventos relacionados ao CDS e à UNASUL, que merecem uma análise acadêmica mais atenciosa e crítica. A metodologia utiliza (i) referencial bibliográfico; e (ii) análise de eventos recentes; utilizando-se como marco teórico os Complexos Regionais de Segurança (CRS) e a Comunidade de Segurança (CS), argumenta-se que a dinâmica regional do CDS, de maneira particular, e da própria UNASUL, de modo mais amplo, foram dependentes da atuação mais ativa do Brasil e dos demais parceiros. Conclui-se que o recente esfacelamento da UNASUL (e do próprio CDS) reflete a mudança da Política Externa da região e de uma concepção de políticas de governo em detrimento das de Estado (ou mesmo regionais), acarretando nos (apenas) *diez años (y soledad)* da organização.

**Palavras-chave:** UNASUL, Conselho de Defesa Sul-Americano, Segurança Regional.

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimo da Escola de Guerra Naval (PPGEM/EGN), doutor em Planejamento Energético (PPE/COPPE/UFRJ). E-mail: [santos.thauan@gmail.com](mailto:santos.thauan@gmail.com).

<sup>2</sup> Professor Substituto do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ), doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI-IE/UFRJ). E-mail: [bernardosalgado90@gmail.com](mailto:bernardosalgado90@gmail.com).

<sup>3</sup> Professora Colaboradora do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF), pós-doutoranda em Administração (Instituto COPPEAD/UFRJ). E-mail: [a.paulamrl@gmail.com](mailto:a.paulamrl@gmail.com).

*"Lo esencial es no perder la orientación".*

(Gabriel García Márquez, 2007, p. 20).

## 1. Introdução

O presente artigo objetiva fazer uma análise da breve existência do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), considerando o período 2008-2018. O CDS se destacou pela construção de mecanismos de cooperação militar, ampliação da transparência e extensão do nível de confiança mútua a toda à região. Sendo assim, consistiu na primeira experiência de integração em matéria de defesa na região com foco na construção de uma identidade nas formulações e práticas das políticas de defesa na América do Sul.

Parte-se da hipótese central de que a mudança nas orientações dos governos na América do Sul acarretou na desconstrução da UNASUL, podendo culminar em implicações negativas para a segurança e defesa regionais – mesmo que os atuais governos venham desenhando uma arquitetura alternativa: o PROSUL. A justificativa para tal pesquisa se deve basicamente pela natureza conjuntural dos eventos relacionados ao CDS e à UNASUL, que merecem uma análise acadêmica mais atenciosa e crítica.

A metodologia utiliza (i) referencial bibliográfico; e (ii) análise de eventos recentes. Utilizando como marco teórico os Complexos Regionais de Segurança (CRS) e a Comunidade de Segurança (CS), argumenta-se que a dinâmica regional do CDS, de maneira particular, e da própria UNASUL, de modo mais amplo, foram dependentes da atuação mais ativa do Brasil e dos demais parceiros. Portanto, conclui-se que o recente esfacelamento da UNASUL (e do CDS) reflete a mudança da Política Externa da região e de uma concepção de políticas de governo em detrimento das de Estado (ou mesmo regionais), podendo as decisões e os posicionamentos sul-americanos ocorridos em 2018 e 2019 ser entendidos como *proxies* para a razão da *soledad* das iniciativas após apenas *diez años* de existência.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: inicialmente, faz-se uma breve apresentação do marco teórico adotado, confrontando os conceitos de “comunidade de segurança” e “complexo regional de segurança”. Em seguida, e a partir dessa discussão, apresenta-se brevemente os principais eventos ocorridos no âmbito do CDS, aproximando a relação entre os eventos regionais e a natureza das políticas nacionais dos países da região. Por fim, são apresentadas algumas reflexões/conclusões, bem como as referências bibliográficas.

## 2. Comunidade de Segurança ou Complexo Regional de Segurança?

Segundo Magalhães (2012), na contramão do estadocentrismo, a integração entre as nações pode gerar uma comunidade política, cujo ápice se concretiza com a criação de uma *comunidade de segurança* (CS), primeiramente identificada por Karl Deutsch (1969), em “*Political Community and the North Atlantic Area*”. Para o autor, o sentimento de pertencimento a uma cultura comum é fator imprescindível para a existência de tal arranjo. Dito isto, os atores envolvidos criam expectativas de reciprocidade, o que configura o abandono de atitudes realistas e *hostis uns com os outros*.

Comunidades de Segurança são grupos de Estados que desenvolveram expectativas mútuas baseadas em normas comuns (ADLER; BARNETT, 1998). No entanto, a construção da identidade é uma luta política contínua, ao invés de um processo fixo, “*showing that the construction of group identities tends to be predicated on the creation of boundaries between ‘self and other’ but questioning the commonplace idea that this has to be so*” (BELLAMY, 2004, p. 13).

Um dos pontos principais para a formação de uma Comunidade de Segurança Sul Americana, além da iminente eliminação do conflito e da garantia da paz (da substituição da “hipótese de conflito” pela “hipótese de cooperação” (SANTOS, 2018), é o anseio regional de formação de uma identidade sul-americana em matéria de segurança regional. O principal marco dessa identidade, decorrente de um longo processo histórico, foi a criação do Conselho de Defesa Sul Americano (CDS), ainda que primitivo, já que a

“South America is at an early stage of security community construction, stressing the latter element in spite of the weaknesses of the former” (VITELLI, 2017, p. 3).

O CDS avançou na socialização das práticas na formação dos Planos de Ação e Cadernos de Defesa, do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e de exercícios combinados regionais (WILLRICH; REZENDE, 2018), porém não se pode considerar que se afirmou como uma comunidade de segurança nos moldes pensados por Deutsch (1969) ou Adler e Barnett (1998), pois, muito embora o CDS seja “pensado e entendido como *conditio sine qua non* à construção de uma vigorosa comunidade de segurança ou, até mesmo, para a transformação do Complexo Regional de Segurança – na linha proposta por Buzan e Wæver (2003)” (FUCCILLE, 2014, p. 4-5), percebem-se várias dissenções entre os países no que tange à utilização conjunta das capacidades militares de forma a evidenciar uma prática adversa do que preza o CDS.

Na visão de Abdul-Hak (2013, p. 240), a cooperação regional em defesa tal qual proposto pelo CDS oferece ganhos coletivos para seus Estados membros, como:

a mitigação da insuficiência de meios de defesa da maioria dos países da UNASUL; a recuperação e o fortalecimento da indústria de defesa regional; a redução de riscos de isolamento regional; a promoção de contatos regulares entre os comandos militares; a criação de confiança; o aumento dos custos de ruptura de compromissos multilaterais assumidos, por meio da imposição de censuras e sanções; a definição de funções para as Forças Armadas alheias à esfera política interna; e o surgimento de novos atores e novas redes de interesse (em torno de temas como a indústria de defesa), que possam gradualmente contribuir para a superação de antigas rivalidades.

A perspectiva de que o CDS pudesse ser o elemento-chave para a construção de uma Comunidade de Segurança e, posteriormente, transformar-se em um Complexo Regional de Segurança (CRS), mostrou-se inapropriada na medida em que as posições de interesses nacionais dos países da UNASUL mitigaram a iniciativa, contrariando o modelo definido por Abdul-Hak (2013). O CRS decorreria da construção e da percepção mútuas de ameaças como fatores preponderantes para o entendimento de defesa coletiva em uma determinada região (BUZAN; WÆVER, 2003). Os Estados envolvidos também

devem ter a prerrogativa de defesa coletiva, em que todos deveriam responder mutuamente às ameaças, inclusive unindo suas capacidades militares.

A percepção de ameaças, portanto, ocorre por meio de discursos de atores de influência, de uma ameaça para o Estado e para a segurança internacional, que passa a ser aceita pela sociedade (LEITE, 2016). Seguindo ainda na linha de raciocínio de Buzan e Wæver (2003), quando os discursos são capazes de gerar a atuação dos Estados, inclusive militar, de forma a eliminar tais ameaças, o tema em questão está securitizado. Logo, entende-se que a *securitização* evidencia variáveis que ameaçam a segurança e se tornam perceptíveis ao corpo social, gerando discursos midiáticos e políticos.

Historicamente, Buzan e Wæver (2003) analisam a formação de um Complexo na América do Sul e a dividem em três períodos. O primeiro, da descolonização e independência até o início da Guerra Fria, que deixou marcas profundas na região na delimitação das fronteiras sul-americanas, com contendas geopolíticas até hoje presentes; o segundo, durante a Guerra Fria, com o aumento de grau de ingerência dos Estados Unidos (EUA) via interferência por penetração (unilateral ou consentida), ou seja, por meio da aliança com um Estado do Complexo com a finalidade de preservar seus interesses e manter o equilíbrio de poder nesse complexo; e o terceiro, pós-Guerra Fria, formalizam-se os projetos de integração regional como incremento da cooperação pelo desenvolvimento de instituições. Assim, para os autores, a América do Sul configura-se como um Complexo Regional de Segurança institucionalizado, posicionamento com o qual os autores deste artigo entram em discordância.

Nosso argumento é de que na UNASUL, apesar de se ter uma comunidade de Estados, um aprofundamento político torna-se prejudicado pela ausência de tal coordenação supranacional. Nesse sentido, o caráter intergovernamental garante aos Estados o reordenamento de suas preferências e de seus interesses nacionais, o que abre espaço para o desgaste sofrido nos últimos anos. Ademais, não há, necessariamente, um elemento que seja percebido como uma ameaça em comum e que, conseqüentemente, demande uma atuação militar conjunta (LEITE, 2016).

Tal perspectiva de transição de comunidade de segurança para um CRS, na verdade, esteve longe de ser alcançada. Na prática, a UNASUL se constituiu efetivamente em um

mecanismo de cooperação regional que visava a trazer o aprofundamento dos processos de integração; na realidade, não chegou nem a se efetivar como uma comunidade de segurança. Ademais, a coordenação de um CRS se daria mediante arranjo supranacional incompatível com o caráter intergovernamental dessa organização internacional de cunho cooperativo.

### **3. *Diez Años de CDS***

Ao se realizar o estudo dos primeiros dez anos de atividade do CDS (2008-2018), um pequeno preâmbulo é imprescindível, uma vez que movimentos anteriores, que ensejaram a sua criação, são importantes para compreender que esse processo é um fluxo, com avanços e retrocessos, anteriores ao marco normativo de institucionalidade do Conselho. Segundo Abdul-Hak (2013, p. 140), três declarações presidenciais consolidaram a conformação da América do Sul como zona de paz, possibilitando a ulterior concepção do CDS: (i) a Declaração Política do MERCOSUL, Bolívia e Chile; (ii) a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana; e (iii) a Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina.

Além desses fatores político-institucionais, algumas crises diplomático-militares também intensificaram a necessidade de criação de um Conselho de Defesa na América do Sul, que não gerasse desequilíbrio estratégico e/ou temores de intervenção e ingerência política externa em vários países. Dentre eles, conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como na Bolívia e Paraguai (FUCCILLE, 2018), tendo ainda como exemplos recentes mais elucidativos o episódio de Angostura<sup>1</sup> e os acordos sobre as bases militares Colômbia-EUA (SOUZA, 2016, p. 129).

Tais fatos corroboraram a hipótese de que uma identidade regional comum no que tange à defesa "reforçaria a confiança mútua e afastaria percepções equivocadas por meio do maior entrosamento entre as Forças Armadas da América do Sul, aportando assim maior previsibilidade e segurança à região"(ABDUL-HAK,2013, p.146), além de,

concomitantemente, sinalizar um “rompimento com o pan-americanismo presente nas visões de segurança hemisférica defendida na Organização de Estados Americanos” (SANTOS, 2018, p. 127).

Portanto, desde sua criação, em 2008, como “a primeira experiência de integração em matéria de defesa na região” (SANTOS, 2018, p. 132), que buscou “*superar lasdesconfianzas existentes, incorporando al sector defensa como un pilar armónico para facilitar elproceso de integración regional*” (ARREDONDO, 2017, p. 18), o CDS constitui-se “como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa” (ABDUL-HAK, 2013, p. 151), composto pelos ministros de Defesa ou equivalentes de seus 12 países membros. Nele, são tomadas decisões em consenso e respeito às diversidades, aos anseios, aos valores e às tradições de cada Estado membro; “são apenas declaratórias, sem natureza juridicamente vinculante” (SANTOS, 2018, p. 140), não se tratando, por conseguinte, de uma aliança operativa nos moldes da OTAN.

Entre seus princípios, são de fundamental importância o respeito à soberania e à inviolabilidade territorial dos Estados, a autodeterminação e o princípio de não intervenção, o respeito aos direitos humanos, a vigência das instituições democráticas e o fortalecimento do Estado de Direito, a subordinação militar às autoridades civis, a resolução pacífica de controvérsias, a promoção da confiança e da transparência e a redução das assimetrias. (ABDUL-HAK,2013). Como objetivos, o CDS se propõe a: (i) consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de seus povos, como contribuição para a paz mundial; (ii) construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais, e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; e (iii) gerar consenso para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (ARANQUIZ, 2013, p. 64)

A instância máxima do CDS é o Conselho de Ministros de Defesa (ou seus equivalentes), que se reúne uma vez ao ano para deliberações e aprovação do Plano de Ação para o ano seguinte. O Conselho também dispõe de uma Instância Executiva, composta pelos Vice-Ministros ou seus equivalentes, e que se reúne a cada seis meses,

para acompanhamento da evolução dos trabalhos. Além disso, a presidência do CDS é rotativa e exercida, a princípio, pelo mesmo país que corresponda à presidência *pro tempore* da UNASUL.

As principais atividades do CDS são dispostas em um Plano de Ação anual (ao todo, existem oito Planos de Ação do CDS, desde o ano de 2009 até 2017), dividido em quatro eixos temáticos: (i) políticas de defesa; (ii) cooperação militar, operações de paz e assistência humanitária; (iii) indústria e tecnologia de defesa; e (iv) formação e capacitação.

Um dos pontos centrais do CDS é a possibilidade de retomada da indústria de defesa, desta vez considerando a complementaridade da cadeia produtiva e a amplitude de escala. Destarte, ao buscar rearticular uma Base Industrial de Defesa (BID) com alicerce sul-americano, "o CDS apresenta a possibilidade de se trabalhar na construção de uma indústria de defesa sul-americana, com um amplo mercado impulsionado por encomendas estatais e com a participação de empresas dos seus países" (PADULA, 2015, p. 247).

No que tange ao quarto eixo temático das principais atividades do CDS (formação e capacitação), o mais importante e inédito acontecimento foi a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), em 10 de março de 2009. O Centro busca gerar um pensamento estratégico no nível regional, contribuindo à coordenação e harmonização das políticas de defesa na América do Sul. Assim, tal qual apresentado na seção anterior, atua com base no diálogo intergovernamental.

Outra instituição criada foi a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), em 20 de fevereiro de 2014, através da I Declaração de Paramaribo na V Reunião Ordinária do CDS. Trata-se de um Centro de Altos Estudos do CDS "*con el objeto de realizar seguimiento y articulación de las iniciativas nacionales de los Estados miembros para la formación y capacitación de civiles y militares en asuntos de defensa y seguridad regional de nivel político estratégico*" (ARREDONDO, 2017, p. 23), através do ensino e pesquisa

sobre temáticas comuns à região, que contribuam para o avanço gradual de uma visão compartilhada em matéria de defesa e segurança regional.

A Escola não possui local físico fixo, mas uma Secretaria permanente que funciona na sede da Secretaria-Geral da UNASUL, sem gerar contribuições financeiras obrigatórias dos Estados membros. Os cursos da ESUDE são ministrados em diferentes países da América do Sul, e também por meio de uma plataforma virtual. Nesse sentido, consiste em promover o intercâmbio de instrutores, material didático e metodologias de pesquisa e ensino entre as escolas de defesa da região (VITELLI, 2017, p. 12).

Na busca de agregar todos os países participantes da UNASUL, o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL), sediado na Escola Superior de Guerra (ESG) do Brasil, no Rio de Janeiro, teve sua primeira turma em 2012. O Curso é destinado a civis e militares, comumente dois alunos (um civil e um militar) dos doze países da UNASUL que atuam na área de defesa, integralmente financiado pelo Ministério de Defesa do Brasil. (ARREDONDO, 2017). Tem como objetivo proporcionar conhecimentos que possibilitem o desenvolvimento de um pensamento sul-americano de defesa, com base na cooperação e integração regionais. Sua estrutura curricular é desenvolvida ao longo de 10 semanas, com uma carga horária total em torno de 330 (trezentas e trinta) horas, em que os discentes realizam estudos teóricos e aplicações práticas.

Além dessas iniciativas de formação e capacitação, Souza (2016) elenca outras expressivas iniciativas dos Estados membros, como 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.

Com o intuito de fortalecer a América do Sul como uma zona de paz e cooperação, o Conselho estabeleceu Medidas de Fomento à Confiança e Segurança (MFCS), tais como:

intercâmbio de informação e transparência, atividades militares intra e extra regionais, metodologia única para elaboração de planilha de gastos de defesa na região e formulário padronizado de inventário militar. Em 2017, foi apresentado o Registro de Despesas Sul-Americanas em Defesa, publicado pelo CEED, no qual foram apresentados os gastos de defesa<sup>ii</sup> regionais executados pelos países sul-americanos durante a década 2006-2015. Vale ressaltar que este Registro é um relatório oficial dos desembolsos efetuados pelos países membros da UNASUL em termos de defesa, baseado em uma definição comum de gastos, uma metodologia técnica padronizada para mensuração e um mecanismo de consulta anual visando à transparência.

#### **4. A Soledad do CDS**

Conforme constatado nas seções anteriores, a comunidade de Estados composta pela UNASUL careceu de um aprofundamento voltado para políticas de Estado em detrimento de políticas de Governo. A ausência de uma coordenação supranacional mais enfática é percebida no curto período de atuação do CDS; ao se modificar os direcionamentos político-estratégicos de países-chave, transmutou-se e deteriorou-se toda a evolução que vinha sendo constatada.

Como um mecanismo de cooperação, a perenidade e permissividade a ataques externos e internos possibilitou um desmembramento do CDS e da UNASUL de forma sintomática, algo intangível caso os países sul-americanos tivessem, de fato, se estabelecido e se institucionalizado como uma Comunidade de Segurança ou um Complexo Regional de Segurança. Em outros termos, apesar dos avanços descritivos listados, pode se observar três obstáculos extrar-regionais para a criação de uma aliança operativa na América do Sul: (i) uma persistente primazia regional estadunidense; (ii) um sistema competitivo de alinhamentos; e (iii) crescentes influências extra-regionais. Além disso, a partir de uma perspectiva construtivista, Fuentes e Santana (2009, p. 571) realizam um interessante quadro sobre as dificuldades (e oportunidades) futuras do CDS,

tanto pelo baixo nível de institucionalização que os acordos adquiriram quanto somado à dificuldade de medir a redefinição de interesses e práticas internacionais.

Desde a criação do CDS, constata-se um ponto de inflexão negativo nas suas atividades a partir de 2015, com um processo de esvaziamento da UNASUL e do CDS que converge com o vácuo de poder ensejado, principalmente, pela crise político-institucional brasileira. "O Brasil, patrocinador desta nova estrutura institucional, igualmente apresenta-se de forma ambivalente ao longo desse processo, notadamente caracterizado por um descompasso entre discurso e prática" (FUCCILLE, 2018, p. 3). Apesar de parcela substantiva do esvaziamento de poder do bloco possuir como variável independente a postura do Governo brasileiro em relação ao projeto de integração e cooperação regionais, tal movimento não ficou restrito ao Brasil, tendo outros países sul-americanos pleiteado e ratificado suas ausências e saídas da União.

Tanto o presidente Maurício Macri desde sua posse em dezembro de 2015 quanto o presidente Michel Temer em maio de 2016 têm falado em relançar suas políticas externas em novas bases, o que afeta diretamente as possibilidades e expectativas com respeito à cooperação em segurança e defesa quando temos este comportamento por parte dos dois maiores países do subcontinente. Não só: ainda durante o governo Rousseff (2011-2016) vários altos oficiais e oficiais-generais viam com muita reserva empreendimentos como o CDS, não poucas vezes classificando-o como uma extravagância, fruto de devaneios de um governo esquerdista, que não encontrava correspondência na realidade. Resumidamente: uma política de governo e não uma política de Estado, que não sobreviveria à alternância de poder (*Ibid.*, p. 14).

Como constatado, mudanças na conjuntura sul-americana, como trocas presidenciais com diferentes visões de mundo, auxiliam a agravar esse cenário, uma vez que a figura personalista foi um elemento essencial para a consolidação do projeto do Conselho. Ainda, segundo Souza (2016, p. 134), auxilia no colapso da UNASUL e, por conseguinte, do CDS, a "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".

Em 2018, alguns fatos corroboram a prerrogativa de desaceleração do processo cooperativo dentro do CDS e da UNASUL. Em abril, Brasil Argentina, Paraguai, Colômbia, Chile e Peru suspenderam sua participação na UNASUL por tempo indeterminado, alegando um impasse em relação à escolha do secretário-geral da organização<sup>iii</sup>; em julho, o chefe de gabinete Yuri Chillán – que vinha atuando como chefe *de facto* devido a vacância do secretário-geral desde janeiro de 2017 – renunciou ao cargo; também em julho, o presidente equatoriano Lenin Moreno anunciou o pedido de devolução do edifício-sede da UNASUL, em Quito; em agosto, o governo colombiano de Iván Duque noticiou a saída definitiva da UNASUL – o que pode vir a incentivar outros países a fazerem o mesmo –, pouco tempo depois do anúncio de sua entrada como "sócio global" na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sendo o único país latino-americano no grupo.

Em outros termos, o padrão de alinhamento entre os países sul-americanos – que volta a se configurar, na segunda metade década de 2010, no apotegma "o inimigo do meu inimigo é meu amigo", que Philip Kelly (1997) denomina de *checkerboards*<sup>iv</sup> – vem impedindo o desenvolvimento de uma cooperação e integração regional mais intensa e duradoura. Desta forma, alguns fatores demonstram e justificam, após dez anos, a crise que tanto a UNASUL quanto o CDS atravessam: (i) a exiguidade na progressão de uma identidade sul-americana; (ii) a remanescente existência de um competitivo sistema de alianças intra e extra-regionais; (iii) a carência de uma diretriz política de Estado; (iv) as sucessivas crises político-econômicas de alguns países membros; (v) a escassez de divisas para a composição orçamentária; (vi) a dispersão na busca de interesses comuns; e (vi) a falta de vontade política prática por parte de alguns países-membros.

## 5. Conclusão

A partir de uma breve análise da primeira (e única) década de existência da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, por extensão, do próprio Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o artigo evidenciou as vulnerabilidades existentes e os desafios

enfrentados no período em questão. A América do Sul possuiria a capacidade de se constituir em uma Comunidade de Segurança (CS) através do CDS, contudo variáveis de natureza nacional e influências externas, ambas de caráter conjuntural, colocaram em xeque o alcance dos objetivos e a própria existência das organizações.

Devido à sua assimetria na região, refletida na relevância em matéria de defesa e segurança, acaba-se atribuindo ao Brasil um papel fundamental ao funcionamento (e ao desenvolvimento) desses mecanismos regionais (ABDUL-HAK, 2013; PADULA, 2015). A autora destaca diversos desafios para o papel do Brasil nas organizações no curto prazo (financiamento regular das atividades), no médio prazo (encontrar respostas adequadas aos problemas de segurança regionais e exportações da indústria de defesa) e no longo prazo (adensamento do processo geral de integração da UNASUL); o autor, por sua vez, evidencia a persistência da tendência à fragmentação de projetos de integração como consequência da incapacidade de o Brasil promover uma agenda de integração regional.

Portanto, é possível concluir que a institucionalização da UNASUL, assim como ocorre com outras organizações regionais sul-americanas, não foi capaz de promover a manutenção dos objetivos das próprias instituições, expondo-as às oscilações de natureza política conjuntural dos países da região. Nesse sentido, os dez anos de existência da UNASUL e do CDS servem de modelo para identificação das falhas estratégicas e das oportunidades futuras, caso a solidão se transforme, de fato, no desejo pela integração.

## 6. Referências bibliográficas

ABDUL-HAK, Ana Patrícia N. T. *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. A framework for the study of security communities. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Eds.). *Security communities*. New York: Cambridge University Press, p. 29-65, 1998.

ARÁNGUIZ, Javiera B. El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas. *Revista Enfoques*, v. 11, n. 19, p. 53-75, 2013.

ARREDONDO, Gustavo A. UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano en su primer lustro 2011-2016. *Revista de Marina*, v. 957, p. 18-25, 2017.

BELLAMY, Alex. *Security Communities and Their Neighbours: Regional Fortresses or Global Integrators?* London, Palgrave Macmillan, 2004.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of International Security*. New York: Cambridge University Press, 2003.

Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano. Unión de Naciones Suramericanas – CEED-UNASUR. *Registro suramericano de gastos agregados en defensa: 2006-2015*. Buenos Aires, 2017. Disponível em: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>. Acessado em: 10/08/2019.

COSTA, Darc. Do sonho do Mercosul à realização da Unasul. In: GADELHA, Regina Maria A. F. (Ed.). *Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração*. São Paulo: Educ, p. 661-682, 2013.

DEUTSCH, Karl. W. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New York: Greenwood, 1969.

DINIZ, Rubens. O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano. *Carta Capital*, 24 fev., 2015.

FIORI, José. L.O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI. *Carta maior*, 24 mai., 2013.

FUCCILLE, Alexandre. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): balanço e perspectivas. In: *IX Encontro ABCP*, Brasília, Brasil, 2014.

\_\_\_\_\_. Brasil e o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência'. In: *11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Curitiba, Brasil, 2018.

\_\_\_\_\_.; REZENDE, Lucas P. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

FUENTES, Gonzalo A.; SANTANA, Cristian Ovando. El Consejo de Defensa Suramericano: posibilidades de integración desde una perspectiva constructivista. *Papel Político*, v. 14, n. 2, p. 543-579, 2009.

HENDLER, Bruno. A evolução dos estudos de Segurança Internacional e a Escola de Copenhague: reflexões e possibilidades para o mundo pós "pós Guerra Fria". In: HENDLER, Bruno. (ed.). *Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças*. Curitiba: Editora Prismas, p. 9-26, 2016.

JAIMES, Ginneth E. N.; MIÑO, Néstor Rosania. El Consejo de Defensa Suramericano y la creación de una política común de seguridad regional. *Criterios Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*, v. 8, n. 1, p.145-164, 2015.

KELLY, Philip. *Checkerboards and Shatterbelts: The geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press, 1997.

LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez. *O Complexo de Segurança na União Europeia: um estudo das implicações de segurança e defesa a partir da análise da crise de refugiados*. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGHC/UFRJ), 2016.

MAGALHÃES, Diego Trindade d'Ávila. Comunidade de segurança: a teoria no conceito. *Carta Internacional*, v. 7, n. 2, p. 81-98, 2012.

MÁRQUEZ, Gabriel García. *Cien años de soledad*. Colômbia: Santillana Ediciones Generales, 2007.

MIJARES, Víctor M. Consejo de Defensa Suramericano: obstáculos para una alianza operativa. *Revista Politeia*, v. 34, n. 46, p. 1-46, 2011.

OKADO, Giovanni H.; QUEIROZ, Gustavo; BREDÁ, Juliana. O Complexo de Segurança Regional centrado na América do Sul: um regime de segurança sob uma política com

poder. In: HENDLER, Bruno. (ed.). *Os Complexos Regionais de Segurança no século XXI: conflitos, agendas e ameaças*. Curitiba: Editora Prismas, p. 27-68, 2016.

PADULA, Raphael. A disputa pela agenda de segurança regional e o Conselho de Defesa Sul-americano. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, n. 2, p. 221-262, 2015.

PAGLIARI, Graciela C. Conselho de Defesa Sul-Americano e a adoção de medidas de fortalecimento da confiança. *Carta Internacional*, v.10, p.23-40, 2015.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? *Civitas*, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2005.

SANTOS, Marcos C. *Construindo inimigos para a América do Sul: os discursos de segurança no Conselho de Defesa da Unasul*. Curitiba: Editora Appris, 2018.

SOSA, Alberto. J. ¿Mercosur frente a la Unasur? In: GADELHA, Regina Maria A. F. (Ed.). *Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração*. São Paulo: Educ, p. 119-149, 2013.

SOUZA, Tamires. A. F. As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. *Revista Carta Internacional*, v.3, n. 2, p. 124-148, 2016.

UGARTE, José M. El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas. *Fundación Friedrich Ebert* [online], 2009. Disponível em: [http://www.fes.org.ar/publicaciones/2010/paper\\_ugarte\\_mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/publicaciones/2010/paper_ugarte_mayo_2010.pdf). Acessado em: 15/08/2019.

VITELLI, Marina G. The South American Defense Council: the Building of a Community of Practice for Regional Defense. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 60, n. 2, p.1-17, 2017.

WILLRICH, E.; REZENDE, L. P. Sobre a identidade Sul-Americana em defesa na UNASUL. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 24, n. 1, p. 96-119. jan/abril. 2018.

<sup>i</sup> "A criação do CDS, todavia, aconteceu tendo como pano de fundo um incidente diplomático-militar de grande repercussão. Ainda durante as negociações sobre o Tratado da Unasul, houve um incidente envolvendo a Colômbia, Venezuela e Equador. Tratou-se de uma invasão e ataque realizado por tropas colombianas em território equatoriano, contra acampamentos das Farc na região de Angostura, que resultou na morte de vinte e duas pessoas, entre elas o segundo no comando da guerrilha, Raul Reyes. A Venezuela reagiu deslocando tropas para a fronteira com a Colômbia" (SANTOS, 2018, p.123-133).

<sup>ii</sup> "*Se entiende por Gastos en Defensa: "todos los recursos asignados por el Estado para el financiamiento de las actividades que comprenden la seguridad exterior de la Nación"* (CEED-UNASUR, 2017).

<sup>iii</sup> "Outro ponto que tem incomodado – e muito – o presidente Macri são as resistências colocadas ao nome de José Octavio Bordón à secretaria-geral da UNASUL (que há mais de um ano e meio está vaga), em especial a aberta oposição de Bolívia (que assumiu a Presidência Pró-Tempore do bloco multipropósito em abril de 2018) e Venezuela" (FUCCILLE, 2018, p. 15).

<sup>iv</sup> "*Checkerboards appear as multipolar balance-of-power structures that reveal a fragmentation relative to the dictum, 'My neighbor is my enemy, but my neighbor's neighbor is my friend'. These phenomena have appeared throughout the foreign affairs of republican South America"* (KELLY, 1997, p. vii).