

## Segurança na América do Sul:

Posições de Brasil e Venezuela no âmbito da Unasul

Carolina Silva Pedroso

**Como citar:** PEDROSO, C. S. Segurança na América do Sul: Posições de Brasil e Venezuela no âmbito da Unasul. *In*: THOMAZ, L. F.; MATHIAS, S. K.; OLIVEIRA, M. F. D. (org.). **Diálogos sul-americanos** : 10 anos da política exterior. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p.93-113. DOI: <https://doi.org/10.36311/2015.978-85-7983-594-0.p93-113>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

## CAPÍTULO 4

# SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL: POSIÇÕES DE BRASIL E VENEZUELA NO ÂMBITO DA UNASUL

*Carolina Silva Pedroso*

### 1 INTRODUÇÃO

A ascensão de líderes classificados como progressistas na América do Sul reforçou a necessidade de construir instituições regionais que gozassem de autonomia decisória em relação aos Estados Unidos. Estava latente a ideia de que o sistema interamericano, em especial a Organização dos Estados Americanos (OEA), servia para legitimar os interesses da potência hemisférica, desconsiderando ou dando pouca importância para as necessidades dos demais integrantes.

Foi neste contexto que a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi criada, como resultado da articulação política entre os doze países da região. Apesar de considerada uma proposta eminentemente brasileira – tanto pelo pontapé inicial com a convocação da I Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000, quanto pela forma como foi de-

senhada institucionalmente – a organização requer o consenso entre seus membros. Este é um fator importante porque não só estimula o debate entre eles, como também evidencia seus diferentes propósitos, sobremaneira daqueles atores com maior peso político e econômico.

O processo de constituição desta nova organização revelou a existência de diferentes anseios sobre seu caráter. Neste sentido, destacamos o posicionamento de dois países-chave para a integração regional: Brasil e Venezuela. É possível afirmar que naquele contexto histórico em que se deu a consolidação da UNASUL estavam em jogo dois projetos regionais distintos e, em alguma medida, concorrentes. O brasileiro, liderado pelo presidente Lula da Silva e sua diplomacia, visava construir na região um espaço de desenvolvimento sócio-econômico, prosperidade e estabilidade. Por isso, sua prioridade era possibilitar avanços do ponto de vista energético, logístico e em matéria de defesa, valorizando o viés político da integração. Já o projeto bolivariano, encampado por Hugo Chávez, era fortemente carregado de um conteúdo geopolítico, antiimperialista e antiamericano, cujo propósito era transformar a América Latina em mais um polo de poder na nova ordem mundial, em contraposição à hegemonia norte-americana, contando no futuro com Forças Armadas unificadas.

Vale lembrar que historicamente a América do Sul foi espaço de disputa entre duas potências regionais: Brasil e Argentina. Contudo, o processo de redemocratização ao final dos anos 1980 aproximou os antigos rivais, que acabaram se tornando importantes parceiros na construção de uma nova institucionalidade regional: o MERCOSUL. O redirecionamento da política exterior argentina para desenvolver “relações carnavais” com os Estados Unidos na década de 1990 também foi um fator importante para diminuir o clima de rivalidade entre os países (SARAIVA; TEDESCO, 2001). Adicionalmente, o contexto peculiar do início do novo milênio – Estados Unidos voltados para o Oriente Médio e bonança econômica – alterou a configuração de poder na América do Sul. Lastreado pelo aumento do preço do petróleo, que permitiu o incremento das reservas internacionais da Venezuela, Hugo Chávez pôde financiar iniciativas e projetos regionais. Desta forma, o Brasil encontrou pela frente um projeto regional alternativo ao seu, porém nem sempre antagonico aos seus propósitos de união e integração.

Tendo em vista este cenário de embate de ideias, procuraremos investigar a influência das posições brasileira e venezuelana na consolidação do pensamento regional frente às questões de segurança, em especial no que se refere à constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Nosso ponto de partida, portanto, são as diferentes visões em termos de segurança regional de Brasil e Venezuela no âmbito da UNASUL, considerando que ambos almejavam a construção conjunta de uma institucionalidade autônoma em relação ao sistema interamericano, porém cada qual motivado por interesses e ideologias distintos.

## 2 SEGURANÇA REGIONAL: BREVE DISCUSSÃO CONCEITUAL

Tendo como arcabouço teórico a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) desenvolvida por Buzan e Waever (2003), optamos por uma análise da questão da segurança a partir do ponto de vista regional. Segundo tais autores, existe uma interligação entre os problemas de segurança de cada unidade regional (país), de tal modo que as soluções para eles exigem uma articulação conjunta. No entanto, é preciso levar em conta que as regiões não são atores políticos *per se* e, portanto, dependem dos Estados para agir, os quais possuem níveis de poder e políticas diferentes entre si, dificultando esse processo.

Marco Cepik (2005) enfatiza a necessidade de os estudos em segurança possuírem dois enfoques: a distribuição de poder global e a dinâmica regional de segurança. Seguindo também a explicação de Buzan e Waever sobre os Complexos Regionais de Segurança, ele indica que a América do Sul corresponderia a um padrão multipolar, ou seja, com mais de uma potência regional. De maneira complementar a estes postulados, consideramos a seguinte configuração:

Tabela 1 - Estrutura do Complexo Sul-Americano de Segurança

<b>Núcleo duro</b>	Brasil e Argentina consolidaram-se historicamente como os dois principais países que disputam o papel de líder regional.
<b>Círculos concêntricos próximos</b>	Venezuela, Colômbia, Peru e Chile são países que têm capacidades estratégico-militares para desafiar o núcleo duro.
<b>Círculos concêntricos distantes</b>	Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador têm funcionado como Estado-tampões.
	Guiana e Suriname são Estados-marginais que têm relativo isolamento geográfico e cultural.

Fonte: SENHORAS, 2011, p. 99.

Em adição aos diferentes níveis de poder de suas unidades, como exposto na Tabela 1, Elói Senhoras (2011) propõe que o complexo regional de segurança da América do Sul não é homogêneo e pode ser dividido em duas áreas. A primeira é a da Comunidade Andina de Nações (CAN), considerada instável em decorrência da alta potencialidade de conflito armado, sobretudo pela existência de guerrilhas ligadas ao narcotráfico, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). A segunda área é a do Cone Sul, correspondendo à formação original do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), que goza de relativa estabilidade por conta do esforço integrativo em segurança e defesa entre os seus sócios.

Embora o Brasil esteja inserido na zona mais estável, sua grandeza territorial também lhe torna suscetível à instabilidade fronteiriça na região Norte, o que reforça a essencialidade de seu papel de liderança para a consolidação de uma agenda comum de segurança em âmbito sul-americano. A confluência cada vez maior entre essas duas organizações – MERCOSUL e CAN – resultou na formação da UNASUL. Por sua vez, a Venezuela representa uma potência emergente não só capaz de desafiar os propósitos regionais brasileiros, como também de apresentar sua própria iniciativa de coordenação entre os países na área de segurança e defesa, por meio da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA).

A partir deste breve preâmbulo, apresentaremos um panorama geral das relações hemisféricas em termos de segurança, a fim de entender

as motivações de Brasil e Venezuela na construção de um arcabouço institucional alternativo, para posteriormente discutir os projetos regionais de cada um destes países no âmbito da Unasul.

### **3 A SEGURANÇA REGIONAL NAS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS**

A abordagem da segurança regional na América do Sul pode ser melhor compreendida se dividida em dois momentos relevantes. O primeiro teria sido marcado pela desconfiança mútua entre os países sul-americanos no contexto de Guerra Fria, em que houve a consolidação do sistema interamericano e a ascensão de regimes militares. O segundo coincide com o fim da bipolaridade, período em que teria havido maior estímulo à cooperação regional em questões de segurança, decorrente tanto da nova orientação da política exterior norte-americana – foco para o Oriente Médio e uma agenda securitizadora – quanto do avanço de processos de integração e do surgimento de novas ameaças (SENHORAS, 2011).

No primeiro período, o protagonismo norte-americano no que concerne ao pensamento sobre a segurança regional e suas principais ameaças foi consolidado com a criação do sistema interamericano, cujo objetivo era conformar a região como área de influência estadunidense em meio à Guerra Fria. Neste sistema destacam-se a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Junta Interamericana de Defesa (JID), que serviram ao propósito de afastar o comunismo da América Latina. Assim, desde sua criação nos anos 1940 até o fim da ordem bipolar, a agenda de segurança hemisférica das Américas esteve fortemente vinculada aos interesses dos Estados Unidos, por meio da institucionalização do sistema interamericano (AYERBE, 2002; CEPIK, 2005; SENHORAS, 2011).

No pós-Guerra Fria, por sua vez, as preocupações norte-americanas sob o governo do democrata Bill Clinton em termos de segurança hemisférica estavam voltadas para o tráfico de drogas, terrorismo, crimes financeiros, imigração, entre outros problemas que causavam incômodos diretos à potência hemisférica. É importante lembrar que as questões de segurança ultrapassam as fronteiras nacionais e, neste caso, os temas listados

geravam inquietação na sociedade estadunidense (BUZAN; WAEVER, 2003; MATHIAS; PÁDUA, 2010).

A percepção dos Estados Unidos naquele momento era de que a origem destes problemas estava no baixo grau de desenvolvimento econômico da América Latina e, por isso, as ações para a região se concentraram em políticas de fomento ao desenvolvimento e ao livre-comércio e, não por acaso, a proposta da Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) ganhava muita força. Além desta iniciativa, houve o fortalecimento do diálogo multilateral no âmbito da OEA com a criação de um comitê de segurança e de uma comissão interamericana voltada para o problema das drogas em 1995 (HERZ, 2002; SHIMABUKURO, 2009).

No governo de George W. Bush, por sua vez, foi iniciado um período de “guerra ao terror” com o redirecionamento da política externa norte-americana para o Oriente Médio. Muitos analistas falam em “Doutrina Bush”, em que os Estados Unidos buscaram consolidar um papel de forte engajamento militar e em questões de segurança como o terrorismo. Tais diretrizes já tinham sido delimitadas entre os republicanos, como reação à postura de Clinton, porém só foram reforçadas após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 e a conseqüente comoção popular que eles geraram. É importante salientar que Bush era tido, até então, como um republicano moderado que não pretendia engajar o país em grandes empreitadas pela segurança internacional. Por isso, os atentados de 2001 representam um ponto de inflexão, pois aguçaram no presidente norte-americano a necessidade de empreender “[...] uma política externa mais audaciosa, proativa e disposta a assumir riscos.” (FINGUERUT, 2009, p. 15).

Os problemas de segurança na América Latina continuaram os mesmos, segundo os relatórios oficiais norte-americanos, contudo a mudança na orientação da política exterior, que estava voltada para a “guerra ao terror”, tirou o foco na região. Mesmo deixando de priorizar a América do Sul, muitos são os exemplos da ingerência da potência hemisférica: o Plano Colômbia e a militarização do combate ao tráfico de drogas; monitoramento da Tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai (Grupo 3+1); a Iniciativa Regional Andina (IRA) e a reativação da 4ª frota (CONTRERA; LIMA, 2009). Vale ressaltar que a intervenção direta da potência hemisfé-

rica ocorre justamente nas áreas consideradas mais instáveis do complexo regional de segurança sul-americano, indicadas anteriormente.

O sistema interamericano também passou por mudanças neste novo contexto internacional e, em 2003, a OEA passou a admitir a noção de segurança multidimensional defendida por Brasil e Argentina, que abarcava no conceito de segurança questões como a pobreza e a desigualdade social. Mesmo com essa maior abertura, a ascensão de líderes considerados progressistas na América do Sul reforçou a desconfiança em relação ao sistema interamericano, bem como a necessidade de construir um esquema regional que contemplasse os interesses sul-americanos de maneira autônoma.

Assim, diante desta nova conjuntura, os países sul-americanos buscaram maior autonomia e distanciamento estratégico dos Estados Unidos – com exceção da Colômbia – e do sistema interamericano, que ainda era visto por boa parte deles como fortemente impregnado pelos interesses da potência hemisférica (CEPIK, 2005; MATHIAS; PÁDUA, 2010). Dado o contexto descrito nesta seção, apresentaremos brevemente o processo que culminou com a criação da União de Nações Sul-Americanas, destacando o papel protagônico do Brasil e as reações venezuelanas às propostas de seu vizinho, a fim de compreender a importância destes atores e seus respectivos interesses com a integração regional.

#### **4 PROCESSO DE CONSTITUIÇÃO DA UNASUL: EMBATE ENTRE BRASIL E VENEZUELA**

Além das questões hemisféricas mencionadas anteriormente, o ativismo do Brasil em torno da unificação da América do Sul foi uma das principais forças motrizes para o processo que culminou na criação da Unasul. No ano 2000, Fernando Henrique Cardoso convocou a I Cúpula de Presidentes da América do Sul em Brasília, cuja declaração reforçava a necessidade de construir uma agenda comum que impulsionasse a integração física da região, lançando as bases para a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Em 2002, no segundo encontro dos mandatários em Guayaquil (Equador), mais uma vez a tônica

da reunião girou em torno da ideia de constituir um espaço sul-americano de cooperação e integração.

Essas reuniões resultaram na formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) no ano de 2004, avançando mais um passo rumo à integração regional e estabelecendo um acordo entre os países-membros do MERCOSUL e da CAN. Desta forma, as porções setentrional e meridional do subcontinente estavam aderindo a um projeto político único.

Com este acordo, os países que faziam parte da CAN e do MERCOSUL concordaram em estabelecer um marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física, a fim de facilitar a livre circulação de bens e serviços, conformando uma área de livre comércio e promovendo o desenvolvimento infraestrutural e a complementação nas áreas econômica, energética, científica e tecnológica. (STELLA, 2012, p. 74-75, tradução nossa).

Embora retoricamente o discurso dos países aparentasse convergência entre eles, o processo de construção de consensos na UNASUL não foi uma tarefa fácil. Dentre alguns obstáculos, a discordância entre Brasil e Venezuela sobre o caráter do novo organismo exigiu uma atuação diplomática enfática para dissolver o clima de tensão que se instaurara, conforme descrito a seguir:

A reunião de 2005, que teve início em 30 de setembro foi bastante tensa [...] A tônica do encontro foi a discordância dos pontos de vista brasileiro e venezuelano sobre a função do organismo e sua efetividade. Apoiando sua argumentação em uma contraproposta de texto elaborada pelo presidente uruguaio, o presidente venezuelano Hugo Chávez inviabilizou a assinatura de uma declaração conjunta. O chanceler brasileiro, Celso Amorim, e o presidente Lula rebateram as críticas e postergaram um texto definitivo para uma reunião do Mercosul. A dissidência foi importante para redesenhar os propósitos de uma comunidade de países da América do Sul [...] (NAFALSKI, 2011, p. 104).

A falta de consenso em relação à configuração institucional que deveria ser criada demandou, pois, um esforço conjunto para compatibilizar as diferentes visões e interesses. Naquela reunião, apesar das dificuldades, os líderes conseguiram definir uma agenda prioritária e um plano de ação para a CASA, elaborados a partir dos seguintes eixos temáticos: a) diá-

logo político; b) integração física; c) meio ambiente; d) integração energética; e) mecanismos financeiros; f) promoção da coesão, justiça e inclusão sociais e g) telecomunicações. Ainda em 2005, em Montevideo (Uruguai), foi estabelecida uma Comissão Estratégica de Reflexão, envolvendo a alta cúpula dos governos sul-americanos com o propósito de analisar o futuro da região (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2013).

Após a superação desta discordância entre Brasil e Venezuela, foi realizada em 2006 uma reunião em Cochabamba (Bolívia) em que ficou explícito o modelo de integração pensado pelos membros da CASA. Dentre os princípios acordados entre os países, os mais importantes foram: soberania territorial e autodeterminação dos povos; paz e resolução pacífica de controvérsias; democracia e pluralismo que impeçam ditaduras e o desrespeito aos Direitos Humanos; universalidade, interdependência e indivisibilidade dos Direitos Humanos (UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS, 2013).

Marco Dalla Stella (2012) lembra que a proposta de mudar o nome de “comunidade” para “união” veio de Hugo Chávez, acreditando que esta última denominação conferiria maior valor político ao processo. Assim, foi somente no encontro ocorrido na Venezuela em 2007 que o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações mudou para União de Nações Sul-Americanas, dotando o organismo de personalidade jurídica e estabelecendo “[...] um ‘novo tempo histórico’ dedicado a trazer mudanças profundas cuja amplitude abarca toda a estrutura tradicional do Continente.” (ZURITA, 2009, p. 273-274, tradução nossa).

Este período que antecede a mudança de nome de CASA para UNASUL, conferindo-lhe o *status* de organismo internacional, é crucial para identificar a diferença entre os projetos para a segurança regional postulados por Brasil e Venezuela. Ambos defendiam a criação de um conselho de defesa, entretanto cada qual em base em seus interesses. A seguir serão apresentados cada um deles: o brasileiro e o venezuelano, respectivamente.

#### **4.1 O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO COMO PROPOSTA BRASILEIRA**

A reunião de fundação da Unasul, em 2007, transformou a CASA em organismo internacional. A agenda política deste novo arranjo como

um todo continha elementos de grande valia para a diplomacia brasileira, como a questão da cooperação regional para a defesa. Não se pode descartar a ideia de que a América do Sul seria a base de onde o Brasil poderia projetar-se globalmente para atingir seus objetivos globais, ressaltando seu papel de *peacemaker*, negociador, mediador e “construtor de pontes”. O fato de a região não ter grandes disputas auxilia na consolidação desta imagem, necessária para lograr o assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, historicamente uma das grandes ambições da política externa brasileira (HERZ, 2011).

Desde 2006 a necessidade de criação de um conselho de defesa já era um desejo manifestado pelo Brasil, entretanto ainda não estava claro para os demais membros quais seriam seus objetivos e interesses, despertando o receio de que tivesse um caráter dominador ou subimperialista. Álvaro Uribe, então presidente da Colômbia, demonstrou publicamente seu desacordo e sem o aval de todos os membros, o projeto não seria aprovado. Assim, o Brasil preferiu postergar a votação da criação do conselho, porque antevia que não lograria o consenso necessário para sua aprovação (SAINT-PIERRE, 2009).

Desta forma, foi somente na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado de 23 de maio de 2008, ocorrida em Brasília por ocasião da crise colombo-equatoriana, que a proposta do CDS foi revisada oficialmente pelo organismo. Naquele momento, todavia, o Brasil não conseguiu suplantar o veto colombiano, embora o presidente Uribe tenha deixado claro que não descartaria a possibilidade de rever seu posicionamento. Ele ressaltou ainda a capacidade de convencimento e o apreço ao diálogo do presidente brasileiro nesta questão, como confirma trecho extraído do jornal *Folha de São Paulo* (24/05/2008):

Depois de conversar com Lula e avisar que não está disposto, por enquanto, a participar do Conselho de Defesa da América do Sul, o presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, era só elogios: ‘Lula é um homem reflexivo, que argumenta, dialético e muito inteligente’. [...] ‘O problema é que, quanto sento com ele e quando acho que o estou convencendo, ele é que me convenceu’.

Portanto, a capacidade de negociação de Lula foi tão essencial neste processo que, ao final daquele mesmo ano na cidade de Salvador (Bahia), houve a aprovação do Conselho de Defesa Sul-Americano por unanimidade. Ali também ocorreu a primeira reunião do conselho e a definição dos seus princípios-norteadores: não intervenção, soberania e territorialidade.

[...] uma de suas atribuições [do CDS] é a de promover a ‘análise conjunta dos aspectos das situações nacional, regional e sub-regional nas áreas de segurança e defesa, bem como a possibilidade de ações coordenadas quando houver riscos e ameaças à segurança dos estados’ conforme afirmou o então Ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, em 2008. O recado é dado claramente aos Estados Unidos: a América do Sul para os sul-americanos. (SILVA, 2012, p. 3-4).

Como exposto acima, tanto o Brasil quanto a Venezuela refutavam o posicionamento norte-americano no que se refere à segurança regional, porém os dois também possuem divergências entre si, que podem ser expressas pelo pensamento de suas lideranças. Chávez foi influenciado por sua formação militar, cuja visão geopolítica e antiamericana é predominante. Já o Brasil, além da postura negociadora de Lula, possui um corpo diplomático altamente profissionalizado, tornando suas posições mais pragmáticas e, portanto, menos confrontativas em relação à potência hemisférica (SERBIN, 2011).

É importante notar que o consenso construído no CDS enfrentou dificuldades, uma vez que o entendimento do que é segurança para os países sul-americanos tampouco é homogêneo. Outro desafio neste sentido foi a polaridade de posições entre os grupos representados por Venezuela e Colômbia, cujas estratégias em relação aos Estados Unidos são opostas.

Do ponto de vista do Brasil e da segurança regional, a diáde Colômbia-Venezuela constitui o maior problema para a consecução da integração política e econômica da região, pois são os dois países com maior capacidade de interação na fronteira Norte da América do Sul, cujos governos atuais [Uribe e Chávez] representam as alternativas polares – pró e anti-Estados Unidos – que estão colocadas concretamente caso fracasse a tentativa mais recente de integração. (CEPIK, 2005, p. 7).

Mesmo assim, o formato em que foi pensado o Conselho de Defesa Sul-Americano acabou por satisfazer não só as demandas brasileiras, mas eventualmente sanar necessidades venezuelanas. “Desde seu início estava claro que o CDS não constitui um sistema de defesa coletiva, nem uma aliança militar, embora isso possa estar nos planos imediatos de Venezuela e nos objetivos de longo prazo do Brasil.” (LLENDERROZAS, 2012, p. 159, tradução nossa).

O caráter do CDS é de um órgão consultivo, com pouco poder de proposição sobre os países. Em outras palavras, apesar de ser uma iniciativa inovadora e que só pela sua criação já representou avanços importantes na cooperação na área de defesa, ela não possui capacidade normativa porque as soberanias decisórias de cada membro da Unasul foram preservadas como a instância máxima. Incluído sob esta lógica de decisões centralizadas, o conselho acaba desempenhando uma função meramente consultiva e com baixa normatividade, ou seja:

A pretensão desta iniciativa é reunir as estruturas existentes na América do Sul em um Conselho integral de defesa, sob decisões não vinculantes. Parece que pretenderá conseguir uma maior transparência, confiança e previsão entre os países, interpretando as percepções subregionais das ameaças e os desafios para articular as políticas de defesa buscando uma sintonia que permita projeções compartilhadas sobre a segurança subregional. (SAINT-PIERRE, 2009, p. 16).

A concentração das decisões nas mãos dos mandatários e a baixa autonomia institucional, por outro lado, faz com que a organização ganhe mais agilidade e força em situações que exigem uma resposta rápida e em conjunto. Todavia, a baixa institucionalização e a necessidade de conseguir consensos para tomar decisões são apontadas por muitos analistas como fatores de debilidade da organização frente a outros mecanismos de integração, conforme aponta José Sanahuja (2012):

A preferência por processos de tomada de decisões sob a regra da unanimidade significa níveis muito baixos de efetividade, falta de credibilidade e incerteza legal. Os esquemas de integração também foram afetados pelo rechaço em estabelecer instituições fortes. Um *slogan* comum em alguns governos latino-americanos é ‘nós não queremos burocracias como as de Bruxelas’; mas a realidade das instituições regionais existentes sugere

que é pior não tê-las a criar instituições sem o poder ou os recursos para trabalhar satisfatoriamente. (SANAHUJA, 2012, p. 28, tradução nossa).

No entanto, é preciso considerar o aspecto estratégico do Conselho de Defesa Sul-Americano para o Brasil e sua busca por autonomia no plano internacional, de forma com que os compromissos firmados regionalmente não sirvam de empecilho para sua inserção global. Logo, a baixa institucionalidade do organismo e uma agenda minimalista estariam de acordo com os interesses brasileiros. Ao Brasil teria sido possível determinar este caráter menos normativo por representar um “ponto médio” entre duas posições opostas, representadas cada qual por Venezuela e os posicionamentos antiamericanos de seu governo e por Colômbia, com quem os Estados Unidos têm uma estreita relação militar.

Malgrado os poucos avanços institucionais, a construção de confiança entre os países tem sido um avanço notável do CDS, sobretudo entre as burocracias e os militares, em especial pela existência de posições divergentes dentro do bloco sul-americano. Mais uma vez, o objetivo tradicional da diplomacia brasileira em fomentar a estabilidade e a união na região fica mais próximo de sua realização por meio de um instrumento de cooperação em defesa, mesmo com muitas limitações (LLENDERROZAS, 2012; SAINT-PIERRE, 2009).

#### **4.2 PROJETO VENEZUELANO: INTEGRAÇÃO MILITAR E FORMAÇÃO DE UM BLOCO DE PODER**

Durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul, Hugo Chávez apresentou seu projeto de defesa comum para a região, que girava em torno da ideia de unificar as Forças Armadas. No entanto, esta ideia não ganhou a adesão dos países e a declaração final do encontro demonstrou estar em sintonia com os interesses brasileiros em desenvolver a integração energética e física, posição representada pela IIRSA.

Em 2001, no encontro de ministros de Defesa do Hemisfério, a Venezuela reiterou seus anseios por unificar as Forças Armadas dos países sul-americanos, desta vez agregando elementos oriundos do pensamento

bolivariano<sup>1</sup>, como a noção de soberania e “Pátria Grande”<sup>2</sup>. Mais uma vez a proposta teve pouca repercussão entre os vizinhos, que não demonstraram interesse em levá-la adiante (MATHIAS; PÁDUA, 2010).

Desde o início de seu governo, as aspirações chavistas no plano internacional eram claras e se resumiam a dois objetivos primordiais: “[...] a consolidação de um mundo multipolar que contrapese à unipolaridade estadunidense e a integração plena das nações da América Latina e o Caribe para configurar um dos polos deste esquema mundial.” (SERBIN, 2011, p. 48, tradução nossa). Em outras palavras, ele vislumbrava na América Latina a possibilidade de constituir um polo de poder independente aos Estados Unidos, aproveitando-se do contexto multipolar do pós Guerra Fria.

É neste marco que a proposta de unificação das Forças Armadas deve ser compreendida, pois para Chávez a verdadeira ameaça à segurança mundial eram os Estados Unidos, especialmente após as invasões do Afeganistão e Iraque. Mesmo deixando de priorizar a América do Sul em sua ação externa, havia razões para que o líder bolivariano temesse a ingerência norte-americana na região.

Após a ação enfática na Cúpula de Mar del Plata (Argentina) pelo rechaço conjunto à ALCA em 2005, a Venezuela ganhou um papel de destaque entre os países da região e no ano seguinte foi protocolada a sua entrada no MERSOSUL, o que significou a aproximação do Cone Sul com o Norte da América do Sul. Hugo Chávez aproveitou para tornar público seu interesse na criação de um conselho de defesa sul-americano como forma de efetivar a integração que almejava entre as Forças Armadas. A ambição venezuelana era de que esse conselho lançasse as bases para o surgimento da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), cujo caráter seria eminentemente militar, assim como seu correspondente do Norte, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

<sup>1</sup> Em referência a Simón Bolívar (1783-1830), presidente venezuelano de 1813 a 1814 e um dos responsáveis por liderar as guerras de independência da América Espanhola, motivo pelo qual recebeu a alcunha de “Libertador”. Ele almejava unificar as ex-colônias do Império Espanhol, a fim de fortalecer sua independência e evitar a interferência das potências europeias. Com este propósito, fundou em 1819 uma união de nações chamada Grã-Colômbia, cujo território corresponde ao que hoje é a Venezuela, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Panamá e uma pequena porção da Costa Rica e da Amazônia brasileira. No entanto, por conta de fricções internas, este território foi desintegrado e dividido, pondo fim ao sonho de seu fundador.

<sup>2</sup> Termo que se relaciona com o pensamento de Simón Bolívar e José de San Martín por referir-se à união das nações latino-americanas, mas que só foi oficialmente usado no livro “Pátria Grande” do argentino Manuel Ugarte, em 1922.

Chávez declarou publicamente a necessidade de formar uma estratégia de defesa conjunta, com a articulação entre as Forças Armadas terrestres, aéreas, marítimas, Guarda Nacional, forças de cooperação e corpos de inteligência porque o inimigo seria o mesmo, o ‘Império’, referência clara aos Estados Unidos. Acrescentou ainda que, se alguém atacasse a qualquer integrante do bloco estaria atacando a todos, porque o bloco responderia como um só [...]

É interessante notar que Chávez evoca um princípio presente no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), elaborado no âmbito da OEA depois da II Guerra Mundial, atendendo aos preceitos norte-americanos para regulamentar a defesa e segurança da região latino-americana contra inimigos estrangeiros e comunistas. (MATHIAS; PÁDUA, 2010, p. 60, tradução nossa).

Em diversas oportunidades, Chávez declarou que todas as iniciativas de integração regional surgidas a partir dos anos 2000 sem a presença de Estados Unidos e Canadá eram a resposta da região à necessidade de suplantarmos a OEA. Tal organização, criada no bojo da Guerra Fria, estaria contaminada pelos interesses norte-americanos, motivo pelo qual se fazia premente a criação de arranjos “blindados” à possível ingerência norte-americana. A contradição da proposta está justamente no fato de que, apesar das muitas críticas que faz à visão norte-americana sobre a segurança hemisférica, Chávez repete em sua proposta um modelo militarista comparável ao TIAR, inserido no conjunto do sistema interamericano, e à OTAN, criada no clima de Guerra Fria (JONES, 2008; MATHIAS; PÁDUA, 2010; SERBIN, 2011).

Vale destacar que a trajetória militar do presidente também contribuiu para o caráter geopolítico e estratégico de sua política externa e, por conseguinte, também estava refletida em suas propostas para a segurança regional. Como foi revelado em entrevista concedida em 2004, Chávez acreditava que integração militar seria uma etapa necessária para a efetivação da integração física e política defendida pelo Brasil. No entanto, ponderava que o histórico de ditaduras militares a partir da década de 1960 na região fazia com que houvesse forte resistência à essa união cívico-militar<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> É importante lembrar que a Venezuela esteve imune à ditaduras militares por conta do *Punto Fijo* (1958-1998), um acordo entre os principais partidos políticos venezuelanos e que resultou em um sistema de revezamento de dois deles no poder. Ele coincide com o período em que o restante da América Latina assistia à ascensão de governos autoritários e, além de ter mantido o regime democrático, permitiu ao país não ter receios da associação entre as Forças Armadas e a sociedade civil.

Reconhecia, pois, que seria preciso vencer a desconfiança dos governos progressistas em relação às Forças Armadas como pré-condição para viabilizar este projeto, que deveria ser pensado a longo-prazo. Mesmo diante das enormes dificuldades para efetivá-lo, ele enfatizava que a integração militar iria transformar a América do Sul em um polo de poder, além de propiciar desenvolvimento industrial, científico e produtivo por meio da ação conjunta das Marinhas nos principais rios da região (DIETERICH, 2004; MATHIAS; PÁDUA, 2010).

Ao colocar o seu conselho de defesa como um pré-requisito para os propósitos brasileiros, o líder bolivariano tentava convencer a região de que sua proposta não era oposta ao que estava sendo negociado no âmbito da então Comunidade Sul-Americana de Nações. No entanto, malgrado os esforços retóricos para demonstrar a convergência de interesses, Guilherme Nafalski (2011) revela que a discordância entre Brasil e Venezuela sobre o caráter da CASA refletia posicionamentos distintos, que ficavam ainda mais evidentes nas diferenças entre as propostas de ambos os países para a cooperação regional em defesa.

O bolivarianismo de Chávez, com sua retórica antiamericana e os financiamentos feitos com petrodólares, conseguiu consolidar uma área de convergência ideológica com Bolívia, Equador e, em certa medida, Argentina. Este seria um sinal claro de resistência ao projeto de liderança regional brasileiro. Todavia, tal respaldo político não foi o bastante para efetivar sua ousada proposta para a defesa regional.

Assim, após recorrentes tentativas de empreender sua proposta militarista para os países do MERCOSUL sem despertar o interesse deles e, consciente de que no âmbito da UNASUL enfrentaria certamente os vetos brasileiro e colombiano, Chávez sugeriu então para a ALBA um sistema de defesa comum, lastreado pela ideologia socialista-bolivariana e antiamericana. Mesmo liderando o bloco e logrando o apoio de alguns de seus membros, é questionável o alcance desta proposta, que inclusive gerou polêmicas com a oposição ao governo de Daniel Ortega, presidente da Nicarágua, pelo seu apoio à unificação das Forças Armadas da ALBA. Então, “[...] resta perguntar, neste contexto, se os próprios sócios da ALBA, começando por Cuba, estão dispostos a assumir o jogo das polarizações e antagonismos de Chávez à eventual eclosão de um conflito regional.”

(SERBIN, 2011, p. 86-87, tradução nossa). Embora retoricamente a proposta tenha contado com o apoio de alguns sócios da aliança bolivariana, na prática muito pouco foi implantado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da repercussão que a agenda de securitização fomentada pelos Estados Unidos teve na política internacional, a América do Sul – com a exceção clara da Colômbia – demonstrou sua vontade de buscar alternativas ao sistema interamericano para lidar com as questões de segurança. O Brasil procurou empenhar-se na criação de um Conselho de Defesa dentro da UNASUL, regido pelos princípios de não intervenção, soberania e territorialidade.

A proposta e posterior criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi um esforço do governo brasileiro, com forte ênfase do presidente Lula. O governo, por meio de sua diplomacia e do Ministério da Defesa, buscou projetar o país no âmbito da defesa subregionalmente, porém teve dificuldades em institucionalizar as decisões para que pudessem, de fato, serem efetivadas. Desta forma, houve um aprofundamento somente do viés econômico, como o processo de integração das indústrias de armamentos, pois para o Brasil seria precoce estabelecer vínculos institucionais em termos de cooperação para defesa. Fica evidente, por conseguinte, que o governo brasileiro, embora desempenhando um papel protagonista na região, não estaria disposto a assumir riscos e responsabilidades, provavelmente receoso de perder sua “autonomia” e por isso estimulou a criação de um órgão de tão baixa institucionalidade.

Para Marco Cepik (2005), a segurança regional é muito mais dependente dos acontecimentos políticos no Brasil do que em outro país da América do Sul. Seu artigo, por exemplo, foi escrito no auge da crise política do chamado “mensalão”, que abalou a cúpula do governo petista e levantou, inclusive, a possibilidade de se iniciar um processo de *impeachment* do então presidente Lula. Sua preocupação, embora pontual, refletia a importância do protagonismo brasileiro para a consolidação de uma agenda de segurança regional. Seguindo este raciocínio, a superação da crise política de 2005 e a reeleição de Lula no ano seguinte teriam contri-

buíram para o fortalecimento de iniciativas como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

A nossa perspectiva, porém, sugere que a agenda venezuelana também é relevante para a compreensão das questões de segurança na região, uma vez que refletiria os anseios oriundos da zona considerada mais instável do subcontinente, bem como do país com não só capacidade de desafiar o “núcleo duro” da liderança regional, como também com uma proposta alternativa para a América do Sul.

Com propósitos muito mais ambiciosos e complexos que o projeto brasileiro, o líder bolivariano pretendia criar um conselho de defesa que impulsionasse a unificação das Forças Armadas, demandando uma estrutura institucional muito mais densa daquela existente na UNASUL. Afora o conteúdo controverso do projeto venezuelano, só o fato de requerer maior comprometimento dos países e de suas forças militares já representaria um motivo de veto brasileiro e de países mais próximos aos Estados Unidos, como a Colômbia, o Chile e o Peru. No âmbito da União de Nações Sul-Americanas tal proposta estaria, portanto, fadada ao fracasso, uma vez que as decisões devem ser tomadas unanimemente.

Falhando em seu propósito inicial de alavancar seu projeto regional de segurança entre os países da UNASUL, Hugo Chávez insistiu em levar a cabo tal proposta, tentando emplacá-la no âmbito da ALBA, organização que claramente liderava e contava com membros ideologicamente alinhados. Novamente o plano chavista não obteve sucesso, demonstrando que as afinidades ideológicas não foram suficientes para superar as barreiras práticas, de modo que seu projeto para a segurança regional não saiu do papel.

Com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano nos moldes propostos pelo Brasil, tem sido possível avançar na construção de laços cooperativos entre os países, mesmo com todos os desafios e dificuldades. Este é um dado importante na comparação com o projeto venezuelano, porque o próprio presidente Hugo Chávez reconhecia que para levar adiante a pretensão de gerar maior integração e articulação entre as Forças Armadas regionais seria preciso superar a desconfiança mútua entre os países e da sociedade civil sul-americana com os militares, após os traumas deixados pelas ditaduras.

É curioso notar, porém, que embora não propositalmente, a necessidade de construção de confiança mútua como um processo de longo prazo, apontada por Chávez como pré-condição para a efetivação de uma política de defesa comum no subcontinente, é o cerne do Conselho de Defesa Sul-Americano. A proposta brasileira foi pensada para servir aos seus interesses econômicos, já que inclui a integração das indústrias bélicas, e políticos, por conta da baixa institucionalidade. Contudo, ela tem avançado na construção das condições necessárias para que o projeto bolivariano possa ser concretizado no futuro. Se isso vai de fato ocorrer cabe ao tempo e às constantes mudanças na configuração sócio-política da América do Sul responderem.

## REFERÊNCIAS

AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

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

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Análise de Conjuntura OPISA*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 1-11, 2005.

CONTRERA, Flávio; LIMA, Lilian Ribeiro de. Os interesses nacionais dos Estados Unidos na América Latina. Os planos estratégicos do Departamento de Estado de 2000, 2004 e 2007. In: AYERBE, Luis F. (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009. p. 51-68.

DIETERICH, Heinz (Coord.). La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano. In: CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE AMÉRICA, 4., 2004, Quito. *Anais...* Quito: [s.n.], 2004.

FINGUERUT, Ariel. Correntes de pensamento na formulação da política externa estadunidense após o fim da Guerra Fria. A equipe de governo de Barack H. Obama em perspectiva comparada. In: AYERBE, Luis F. (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009. p. 13-34.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para América Latina após o final da Guerra Fria. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104,

2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0130-40142002000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0130-40142002000300007)>. Acesso em: 2 fev. 2013.

HERZ, Monica. Brazil: major power in the making?. In: VOLGY, T. et al. (Org.). *Major powers and the quest for status in international politics*. New York: Palgrave, 2011. p. 159-180.

JONES, Bart. *Hugo Chávez: da origem simples ao ideário da revolução permanente*. Tradução Rodrigo Castro. São Paulo: Novo Conceito Editora, 2008.

LLENDEROZAS, Elsa. Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales. In: SERBIN, Andrés et al. (Org.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, 2012. v. 9, p. 153-173.

MATHIAS, Suzeley K.; PÁDUA, Adriana S. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. *Íconos*, Quito, v. 38, p. 55-65, 2010.

NAFALSKI, Guilherme. *Unasul: uma perspectiva política de integração sul-americana*. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor L. *La defensa en la política exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2009. (Documento de Trabajo).

SANAHUJA, José A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. In: SERBIN, Andrés et al. (Org.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, 2012. v. 9, p. 19-72.

SARAIVA, Miriam G.; TEDESCO, Laura. Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 44, n. 2, p. 126-150, jul./dez. 2001.

SENHORAS, Elói M. O completo regional de segurança da América do Sul entre o conflito e a cooperação. In: JESUS JÚNIOR, Helvécio (Org.). *Segurança internacional: temas regionais contemporâneos*. Curitiba: Ed. CRV, 2011. p. 95-110.

SERBIN, Andrés. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2011.

SHIMABUKURO, Alessandro. Concepções estratégicas dos Estados Unidos sobre a segurança internacional dos governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). *De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009. p. 35-50.

SILVA, Saint-Clair L. *Conselho de Defesa Sul-Americano: possibilidade de integração militar efetiva na América do Sul?* 2012. 28 f. Monografia (Especialização em

Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SÓ elogios. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 maio 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2405200803.htm>>. Acesso em: 24 maio 2008.

STELLA, Marco Dalla. *L'UNASUR e l'integrazione regionale in America del Sud*. 2012. 154 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali Comparate, Università Ca'Foscari Venezia, Veneza, 2012.

UNIÓN DE LAS NACIONES SURAMERICANAS. *UNASUR: paso-a-paso*. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ZURITA, Alejandro M. El nacimiento tardío de la unificación sudamericana. La nueva orientación geopolítica, resaltando la aproximación de Brasil y Venezuela. *História & Perspectivas*, Uberlândia, n. 40, p. 269-291, jan./jul. 2009.