

O Conselho de Defesa Sul-Americano e os limites da integração de segurança subregional

Por Danilo Avellar Bragança

danillo.braganca@yahoo.com.br

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro;
Pesquisador-associado ao Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra
Naval – Marinha do Brasil

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Resumo:

O Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) é uma instituição pioneira. Trata-se do primeiro espaço na América do Sul especializado somente na área de defesa, e que está restrito somente a este subcontinente. É um aspecto novo na arquitetura de segurança neste hemisfério, e abre-se em novos horizontes, para o aprofundamento da integração entre os países sul-americanos. Trata-se de uma iniciativa do Brasil, como efeito de sua liderança emergente, do seu status de potência regional, e significa mais do que um acerto entre os países em temas bastante importantes, como a questão da defesa e da segurança.

O objetivo deste texto é analisar a política incipiente em âmbito da CDS sobre o tema das drogas e do crime transnacional organizado, identificando os pontos principais destas iniciativas. Como objetivo secundário, está a proposição, da ampliação dos limites da CDS em favor dos temas de segurança e desenvolvimento, a exemplo de outras iniciativas no planeta. Há muitas confluências que podem ser apontadas aqui, e estas, argumenta-se, são os novos horizontes para uma CDS ainda em estabilização.

Palavras-chave: Integração; Defesa; Segurança; Narcotráfico

1. Introdução

A pioneira formação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) representa um importante marco na integração da região e na construção de um ideário de segurança conjunto em âmbito subregional. Trata-se de todo um novo campo de atuação, a nível ministerial, onde os países da América do Sul podem se encontrar de forma permanente para discutir, de forma antecipada, ajustes de conduta, dúvidas, desconfianças, que possam eventualmente surgir em suas relações.

Trata-se também de um novo e espaçoso campo de pesquisa, no qual pesquisadores das áreas de defesa e segurança podem hoje perceber a formação deste novo arranjo de identidade, quais são os efeitos desta iniciativa de integração e os pontos a serem corrigidos. Um projeto como este encontra sempre dificultadores naturais, além de problemas conjunturais, que também eventualmente podem surgir. Há um histórico nas relações entre os países da região e mesmo que hoje esta se constitua como uma zona de paz no imaginário comum, a verdade é que diversos conflitos eclodiram da ausência de um canal eficiente de comunicação entre os vários atores.

Dentre estes vários atores, cada um posiciona-se de modo diferente, apesar de alguns padrões de comportamento que podem ser identificados. Estes padrões ficam, sobremaneira, evidentes aqui. O posicionamento do Brasil em busca de sua liderança regional serve como impulso para a iniciativa. A desconfiança entre Venezuela e Colômbia, por sua vez, apresenta-se como um entrave importante, a ser transposto não só através do CDS, mas propondo que o Conselho pode servir como redutor de ruídos de comunicação entre os dois países.

Mas, também muito relevante, estão o tratamento das ameaças no domínio subregional. Estas ameaças, de natureza tradicional, ou não, tendem a ser tratadas de forma conjunta, no âmbito destas iniciativas subregionais, a partir da criação de iniciativas como o CDS. Trata-se de uma iniciativa bastante relevante neste sentido, por conta desta natureza subregional, prezando pela autonomia frente às superpotências militares e que, em bloco, tentam solucionar os problemas das ameaças e das tensões internas em um viés realmente relacionado à América do Sul, em substituição a antigos arranjos institucionais conjuntos, como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Tratado Interamericano de Ajuda Recíproca (TIAR).

Criado no âmbito da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), o CDS é fruto do aprofundamento das relações entre os países sul-americanos, mais especificamente, Colômbia, Brasil e Venezuela, mas também resultado da falta de diálogo entre os órgãos de Defesa destes países, apontado como um dos culpados pela

desastrosa ação militar por parte dos colombianos à uma vila no Equador, supostamente ocupada pelas Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) e que causou bastante desconforto entre estes países.

Cita Molina (2015):

“El propósito es trabajar para la generación, la articulación de un pensamiento geoestratégico netamente suramericano. Una gran ventura de este cds, es el de generar una doctrina de defensa propia, El mantenimiento de la paz regional, para lo cual se están llevando a cabo ejercicios anuales de gabinete, para después pasar a ejercicio sen terreno, compartiendo experiencias y doctrinas com La idea de avanzar hacia a a adopción de denominadores comunes, actuar em situaciones de catástrofes y desastres naturales, otorgar mayores márgenes de autonomía, no sólo desde el punto de vista doctrinario, sino también desde el punto de vista tecnológico.” (Molina, 2015, p. 78)

A conveniência, algo que sempre existiu neste sentido, a partir deste momento, passava a ser quase como imperativa. Os três países, ainda que divergissem quanto à natureza desta nova iniciativa de integração, convergiam ao reforçar a necessidade de um espaço de construção de debates e alinhamento em termos de segurança e defesa.

O Brasil, por exemplo, visualizava a CDS como uma forma de acordo entre os países, criando centros de formação mútua para os militares das Forças Armadas de todos os países da América do Sul e, sobretudo, também enfatizava a necessidade da construção de uma indústria de defesa no continente, o que vem sendo colocado em prática. Os colombianos, como havia de ser, definiam um dos grandes parâmetros a ser integrados ao CDS a questão das ameaças não-tradicionais, como os cartéis narcotraficantes, as narcoguerrilhas e o terrorismo. A Venezuela, por fim, destacava a necessidade de se criar uma “Otan do Sul”, uma aliança mútua de defesa contra ataques externs, sobretudo no que se refere à influência norte-americana na produção de petróleo em seu país. (Abdul-Hak, 2013)

Estava estabelecido então, no germe da criação desta iniciativa, estes três parâmetros: a integração das indústrias de defesa, as questões de segurança, entendendo que surgem de grupos não-nacionais, e as questões de defesa tradicionais, que da proteção do território e dos recursos naturais dos países sul-americanos. Iniciativas desta natureza não ocorrem de forma tão natural e sem empecilhos, como se pretende apresentar aqui.

O CDS foi alvo de críticas, logo em sua formação. Era comum a argumentação de que, dado a inexistência de grandes questões externas que ameaçassem a segurança sul-americana, – o que é questionável - o objetivo real da CDS era mais contribuir para a formação do ideário de “pátria grande” (Flores, 2010) – o que é também complicado de se admitir. A natureza das questões internas, entretanto, justificaria a presença de um fórum unicamente sul-americano em que as questões de defesa e segurança pudessem ser debatidas, sem a presença de países de fora ou que estes, se presentes, não participassem ativamente. Os contenciosos territoriais entre Chile e Peru, entre Guiana e Venezuela e a saída da Bolívia para o Pacífico, de fato, encontrariam no CDS um processo de integração em desenvolvimento e um espaço para a mediação.

O objetivo deste texto é, portanto, analisar o CDS a partir destas três variáveis, entendendo que uma iniciativa como esta não é facilmente concluída nos termos de seus

objetivos. A primeira parte deste artigo tratará dos limites gerais que enfrenta a CDS para lograr êxito. Isto inclui, neste momento, divergências de opiniões por parte dos países envolvidos, a presença de bases militares estrangeiras na região, a dificuldade de definir quais as ameaças e qual a extensão do papel no CDS na construção de um ideário conjunto para a sua dissuasão, além de questões como a crise econômica que os países sul-americanos vem enfrentando e como isto afeta o esforço de integração.

Na segunda parte deste artigo, o objetivo é compreender estes limites sobre o prisma específico das ameaças não-tradicionais, sobretudo no tema das drogas e do crime transnacional organizado. Um dos objetivos da CDS está na proposição, da ampliação de seu espaço e de suas competências em favor dos temas de segurança e desenvolvimento, a exemplo de outras iniciativas que fazem o mesmo no mundo.

A principal tese aqui, a ser explorada na conclusão, é que, portanto, há um profundo ajuntamento entre democracia, desenvolvimento e integração, e o debate entre os países com peso mais relevante neste recorte da integração, Brasil, Venezuela e Colômbia, reforça isso. E mais, sugere que de forma que o aprofundar desta iniciativa integração deve ter o duplo viés de proposição e ação, concertando as políticas de drogas da região no âmbito da CDS. Mais que ser uma plataforma para o Brasil somente, ou para os interesses individuais, a integração de defesa sul-americana no âmbito do CDS pode ser também uma alternativa importante à outros mecanismos de segurança hemisférica, como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), integrado também no campo expandido da segurança, e de aprofundamento de outros espaços, como a UNASUL.

Como cita Battaglino (2015):

“Existe una estrecha correlación entre la estabilidad de la democracia sudamericana y tres fenómenos asociados: la resolución de conflictos limítrofes, la creación de instituciones regionales interdemocráticas que han reforzado la capacidad para prevenir y gestionar crisis y la reconfiguración de las amenazas.” (Battaglino, 2015, p. 183)

Há novas questões que se desdobram. O desenvolvimento econômico e o aprofundamento da integração da região podem, de alguma forma, dar espaço ao desenvolvimento de ameaças transnacionais de crime organizado, complexificando o problema. Estes grupos se utilizam, de forma muito peculiar, por sua natureza fluida, das redes de integração e do aumento dos fluxos entre os países, seja de capital, gente, bens, e outros, para ampliar suas operações.

A evidência do Brasil como líder regional e principal móbile desta iniciativa também. Quer dizer, certos objetivos estabelecidos como parâmetros para a participação brasileira na CDS envolvem aspectos relacionados à confiança dos outros Estados em sua liderança, algo que historicamente não é fácil de ser construído e que o país sempre demonstrou muita dificuldade em realizar esta projeção.

2. Os limites gerais – A dificuldade da integração

A União das Nações Sul-americanas (UNASUL) é uma organização internacional subregional, que foi pensada com o propósito de reforçar a integração dos países sul americanos em relação a temas importantes para a região como energia, educação, saúde, infraestrutura, segurança e democracia. Os objetivos regionais são reforçados e articulados, promovendo o desenvolvimento em visão mais ampla àquela somente circunscrita ao desenvolvimento econômico.

São membros da UNASUL: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e a Venezuela. Este doze países são os membros permanentes, já que ratificaram o Tratado Constitutivo da UNASUL. Panamá e o México são os únicos dois países associados à UNASUL, sob o estatuto de observadores.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) é um dos muitos conselhos que formam a UNASUL, e respeita os mesmos princípios. Quer dizer, se tem como objetivo centralizar o debate dos Ministérios de Defesa de todo o continente, não tem como meta a construção de uma visão unidimensional sobre o tema. Outros objetivos paralelos também se estabelecem, como a gestão de possíveis conflitos energéticos na região, algo que sistematicamente levantado pelos relatórios de segurança norte-americanos (Flores Jr, 2010). Mas pra além disso, o tema em si das disputas entre os países da América do Sul e da redução destas tensões, marca o norte do Conselho.

Ao discutir a importância da integração, Biato (2012), afirma:

“La agenda de represión debe de estar asociada al hecho de que la seguridad requiere una mejoría de las condiciones de vida de las poblaciones, sobre todo en La frontera. Es prioritario, por supuesto, que se adopten medidas de desarrollo en esa zona, así como mecanismos de protección y defensa estratégica de los recursos naturales y labiodiversidad, de los cuales esas comunidades muchas veces dependen económicamente.” (Biato, 2012, p. 128)

A formalização das relações entre países democráticos a nível regional tem uma série de efeitos vantajosos para os envolvidos. Ainda que permaneça o argumento econômico para integração, há iniciativas de natureza diferente, priorizando os temas políticos, como no caso do CDS (Flores Jr, 2010). Entretanto, quando se fala em confiança recíproca, é interessante que existam foros permanentes, garantindo na maior parte das vezes a paz entre as várias partes envolvidas. Mesmo que as relações externas do bloco sejam de outra natureza, a tendência é que no plano interno, mesmo com desavenças iniciais, a confiança defina a qualidade da integração. E, como será demonstrado neste texto, o CDS está garantindo a melhoria das relações, sobretudo nos países centrais discutidos aqui, como Colômbia, Venezuela e Brasil.

Este esforço de integração é bastante complicado, em verdade, mas pode ser feito. As crises irão acontecer e isto é tido como parte natural do próprio desenvolvimento desta experiência de integração. Fala-se em “projeção de segurança”, que é uma antecipação, grosso modo, constituída sobre o incremento da confiança entre dois ou mais países.

Havia desconfiança também entre os lados desta integração, quase como que se formando no interior da América do Sul dois eixos diferentes e que, por conta da proximidade dos Estados Unidos, eram rotulados de forma diferente (Calle, 2010). Não era uma fratura de verdade, mas de fato, representava muito da dinâmica interna no

subcontinente. De um lado, tido como o “eixo do mal”, uma alcunha que circulou por um tempo na mídia internacional, mas que pouco auxiliava na análise do que estava se desenrolando. Na dianteira deste subgrupo estava a Venezuela, curtindo, no final da primeira década dos anos 2000, os frutos das altas nos barris de petróleo. Junto com os venezuelanos estavam a Bolívia e o Equador, países que acompanharam o distanciamento com os Estados Unidos e uma linha de pensamento mais à esquerda, ditada por Hugo Chavez. Do outro, um “eixo do bem”, com países que mantinham uma relação muito próxima com o mercado e com os norte-americanos, com clara liderança colombiana. O presidente Álvaro Uribe assumiu esta ponta, e o próprio antagonismo entre Chavez-Uribe marcava esta relação.

Aliás, não por acaso, a crise nas relações bilaterais entre Venezuela e Colômbia, durante o período de 2002 a 2010, foi um dos entraves principais para o aprofundamento da integração sul-americana em matéria de defesa. O congelamento das relações entre os dois países, que de alguma forma, respingavam nas relações com outros países, como o Equador e Brasil, por exemplo, causou muito desconforto, ainda que tenham evoluído para um patamar melhor recentemente. O antagonismo entre Hugo Chávez e Álvaro Uribe, a dificuldade no tratamento das FARC quanto a ser um grupo revolucionário ou narcoterrorista, a difícil posição do Brasil no meio desta rotulação, causaram dificuldade na compreensão da extensão e do horizonte do que se podia conseguir em termos de ajuste de política de defesa com a CDS.

Sobre o foco nas relações entre Colômbia e Venezuela e como isto se transformou em limite e, ao mesmo tempo, promove a urgência do aprofundamento da integração, afirma Mancuso (2015):

“El sector de la defensa de tres de los países del norte de la región (Colombia, Ecuador y Venezuela), que em los últimos años han tenido y mantienen importantes controversias ideológico – territoriales, nos permite analizar de manera apreciable, las diferencias que encontramos em Suramérica. Estos Estados hacen frente a amenazas distintas de aquellas del resto de Suramérica, comparables con las de Centro América: narcotráfico, tráfico de seres humanos y de armas, pandillas y presencia de grupos separatistas.”

Durante este tempo, o Brasil foi acusado de ter mais espaço para cooperar com a Colômbia e o tema das FARCS, mas não fazê-lo, e esta era uma opinião difundida pela mídia sul-americana e presente também na visão das autoridades do governo de Uribe. (Buelvas, 2010). A posição equidistante da diplomacia brasileira, de cooperar sem intervir, incomodava os colombianos. O Brasil ainda se ressentia da visão do Plano Colômbia como um instrumento de intervenção norte-americana, o que não era consonante com o discurso colombiano de que a ajuda dos Estados Unidos era, na verdade, um plano de paz. As recentes tratativas de paz com as FARCs só tiveram ímpeto, de verdade, após a posse do governo de Juan Manuel Santos, que passa a usar a força de forma mais moderada e equilibrada, marcando um momento importante na história das relações entre os países.

O acordo militar entre Colômbia e Estados Unidos vieram para aprofundar este impasse. Prevendo a participação de quase mil e quinhentos homens norte-americanos na luta contra as FARC, o acordo causou muita desconfiança. O objetivo do acordo era compensar o fechamento da base de Manta, no Equador, garantindo o uso de bases militares colombianas por militares estadunidense, consolidar a relação de privilégio entre os dois países, e servir de contraponto a influência chavista no subcontinente. O

Brasil se opôs firmemente a este acordo, o que inclusive explica a viagem de Uribe em caráter emergencial ao Brasil, para dissipar qualquer tipo de desconfiança entre os dois países.

De fato, houve aprofundamento e maior aproximação nas relações Brasil e Colômbia. Prevaleceu a visão brasileira de redução do aprofundamento ideológico e do radicalismo político (Buelvas, 2010), o que deu espaço a melhoria das relações dentro da UNASUL e do CDS, mas também no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e das reuniões ministeriais entre os dois países. O discurso brasileiro sobre as FARC, de distância, transformou-se em rechaço, e se concretizou em apoio técnico militar e policial. O Acordo Tripartite entre Brasil, Colômbia e Peru em matéria de proteção transfronteiriça e combate ao narcotráfico reforça esta tendência, além da venda de aviões da linha Super Tucano, bem preparados para este tipo de situação, por parte da Colômbia.

O conceito de “segurança democrática” desenvolvido por Álvaro Uribe foi bem recebido pelos países vizinhos. Ao se auto-nomear o “primeiro soldado da pátria”, no início de seu mandato, Uribe já daria a tônica de como as suas relações políticas internas e externas se dariam, até com certo distanciamento da Colômbia em relação aos vizinhos, sobretudo a Venezuela (Ulloa, 2003). E isto influenciará diretamente na constituição da UNASUL e do CDS, inclusive criando impasses tanto no plano doméstico quanto no plano internacional. Neste momento, não era possível dizer que havia mais do que entendimento entre os dois países, o que impediu o aprofundamento das relações, tanto neste contexto, quanto no âmbito na UNASUL e do CDS. A resistência colombiana à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e ao pleito brasileiro a uma posição neste espaço sugere que as dificuldades não foram inteiramente ultrapassadas.

A gestão Santos, por sua vez, se utiliza mais da plataforma sul-americana e de forma mais diplomática para alcançar seus objetivos, o que passa pela cooperação com o Brasil, o que é feito sem anular as relações especiais que se pretende ter com os Estados Unidos (Carvajal, 2011). Um acordo tripartite, nos moldes do anterior, foi criado também entre Equador, Peru e Colômbia, sinalizando esta tendência da política externa colombiana com Santos.

Se as relações Lula-Uribe eram marcadas por algum nível de desconfiança, o mesmo não se pode dizer das relações Rousseff-Santos, e a tendência é que se reconheça:

“El momento para profundizar las relaciones con Brasil y para dar les una forma que produzca repercusiones regionales positivas a favor de la integración regional es altamente propicio en La actualidad. Colombia y Brasil están compartiendo espacios comunes de liderazgo favorecidos por La asunción de La Secretaría General de UNASUR por parte de Colombia y El encuentro de ambos suramericanos en El Consejo de Seguridad de la ONU como miembros no permanentes.” (Buelvas, 2013, p.110)

3. Os limites específicos – A questão do narcotráfico

Em escala reduzida, no entanto, permanece o debate. A resolução destas questões no domínio do CDS e da UNASUR temencarado, no entanto, entraves originados sobre como lidar com as questões de segurança e quais são as prerrogativas do órgão para tais questões. A concepção de segurança praticada no CDS não é multidimensional, como ocorre em outras iniciativas de integração (Abdul-Hak, 2013). Assim, o que ocorre é a permanência da visão do Conselho como uma iniciativa de ajustamento de conduta somente na área de Defesa. Em um continente tido no senso comum como pacífico, mas que na prática possui diversos conflitos e questões de fronteira não-resolvidas, além da presença de muitas outras ameaças de natureza não-tradicional, esta visão unidimensional do CDS é inadequada, como afirmam algumas vozes dissonantes.

A Colômbia, por exemplo, destaca que sim, que o CDS tem legitimidade, a partir de sua natureza ministerial, para abordar essas demandas. Por sua vez, diversas delegações no CDS, no que se inclui a brasileira, defendem a limitação das atribuições do órgão quanto a esta matéria. Em seu Estatuto, afirmam, para examinar estes temas, é preciso o envolvimento de outros ministérios, outros poderes, o que não ocorreu na formação do CDS, segundo eles (Abdul-Hak, 2013). A segurança pública é vista, neste espaço, como atribuição exclusiva dos Estados, o que contrasta com a natureza transnacional deste tipo de ameaça.

O que se vê, novamente, no tocante à CDS, é que ela é de fato afetada pelo debate entre a visão de defesa colombiana e visão de defesa brasileira. Em Arlene Tickner (2010), fala-se em *desinteresse mútuo* de um com o outro, e o narcotráfico é apontado como um motivo para este posicionamento. Objetivamente, pode-se afirmar que este debate expõe, na verdade, a polaridade nas relações externas entre as posições brasileira e colombiana, no que tange a presença norte-americana na região. Isto significa dizer que além de um debate acadêmico, ou jurídico, sobre a extensão da CDS ao tema do narcotráfico e das FARC, como queria a Colômbia, ou não, como queria o Brasil, este também é um debate político, sobre a perspectiva estadunidense sobre a América do Sul, e que tem na Colômbia, uma plataforma de ação e contrabalanço à liderança brasileira.

Desde o início das negociações com a Colômbia, afirma Buelvas (2010), o objetivo era arrecadar o máximo de apoio das nações sul-americanas para o tema das FARC, o que transformava o projeto da CDS pouco relevante para os colombianos. Como afirma o próprio BUELVAS (2010):

“Antes del inicio de la era Santos, el gobierno colombiano consideraba que la oferta política de UNASUR y la oferta en seguridad al interior del CDS eran “poco atractivas”, considerando que lo que buscaba la agenda exterior colombiana era el “compromiso firme” de todos los suramericanos en la condena colectiva y combate al terrorismo y al narcotráfico, traducido en “hechos”. Se denunciaba por parte de Colombia la tolerancia de gobiernos como el venezolano y ecuatoriano de la presencia en sus territorios de campamentos de las FARC, así como también el alto riesgo fronterizo y regional que revestían los planes de adquisición de armamento y producción nacional por parte de Venezuela.” (Buelvas, 2010, p. 84).

Há muitas questões que envolvem este importante debate. Cita Abdul-Hak (2013), que “o pano de fundo para esse debate são as diferentes percepções nacionais sobre a necessidade e os riscos da militarização do tratamento da segurança pública na

América do Sul.” (Abdul-Hak, 2013, p. 19). Esta preocupação, na conversão de temas de segurança pública como temas de segurança internacional esbarram nas preocupações dos países sul-americanos, como o Brasil, na interferência externa, por parte de potências militares estrangeiras, em temas tão sensíveis.

Esta divergência permanece no campo acadêmico. Muitos especialistas divergem quanto à natureza destes temas. No campo daqueles que admitem um limite da CDS para o tratamento destes temas, está Adins (2014), que afirma:

“Además, el CDS no percibe temas de seguridad transnacional, tales como el narcotráfico o el crimen organizado, a raíz de las divergencias entre los países acerca del papel de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad que van más allá de la defensa externa. Ante este hecho, se crearon el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (2009) y El Consejo de Seguridad y Delincuencia Organizada Transnacional, aunque en ambos casos se trata de foros de cooperación embrionarios.” (Adins, 2014, p. 125)

O especialista peruano afirma que não há espaço para o tratamento destes temas no âmbito da CDS, e aponta que a existência de dois outros conselhos criados em 2009, suplantariam a ausência de um foro permanente de debate sobre o tema. O Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas de (CSPMD), criado em agosto de 2009, foi criado como um mecanismo para orientar políticas regionais para o tema do controle da produção de drogas, com o objetivo de se criar, em âmbito subregional, a sua própria política antidrogas. Trata-se, no entanto, de um foro de consulta, coordenação e cooperação, que trata tanto da profilaxia quanto do combate ao problema das drogas. Também é um órgão da UNASUL e está em concordância com as disposições do Tratado Consultivo deste organismo.

O CSPMD reúne-se desde janeiro de 2010, por iniciativa de Rafael Corrêa, mandatário equatoriano e criador do projeto. Esta reunião ocorreu em Quito, e teve como pauta o início do debate para um projeto de Estatuto, conforme proposta equatoriana, e contou com a participação de representantes dos ministérios de governo do Interior – ou no caso do Brasil, o Ministro das Cidades – além de organizações não-governamentais especializadas no manejo do tema (Biato, 2012).

Por sua vez, o antigo Conselho de Segurança e Delinquência Organizada Transnacional, hoje com o extenso e pouco carismático nome de Conselho Sul Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (DOT), foi criado em 2012, em Lima, no Peru, por efeito da VI Cúpula de Chefes de Estado da UNASUL. Tem a mesma natureza do CSPMD, ou seja, é um órgão permanente de consulta, coordenação e cooperação, mas é ainda recente.

Tanto o CSPMD quanto o DOT tem, como aponta Adins (2015), um caráter bastante embrionário. O que significa, em termos práticos, que se trata de um órgão de consulta, e que as suas deliberações ainda estão em uma linha muito distante da ação prática. É importante que o órgão exista, que esteja estabelecido, e serve como mecanismo para países intermediários na região, como o Peru, o Equador, possam ter maior espaço para proposição e participem mais ativamente das decisões na UNASUL.

O Brasil, como afirmado anteriormente, é um dos países que resiste à ideia da ampliação do escopo da CDS aos temas de segurança. Como cita Abdul-Hak (2013), a partir da perspectiva da diplomacia brasileira:

“Isso não significa, contudo, que o CDS seja o principal foro no qual essas estratégias devem ser desenvolvidas, uma vez que não interessa ao Brasil promover a militarização da segurança pública na América do Sul, nem fortalecer a ideia de que a solução para outros problemas de segurança regional (garimpo ilegal, tráfico de pessoas, desastres naturais, terrorismo) sejam exclusivamente militares. Por isso, o fortalecimento do CDS demanda que a UNASUL desenvolva uma outra instância institucional capaz de lidar, de maneira efetiva e sob um enfoque civil, com as questões de segurança pública e crimes transfronteiriços na América do Sul.” (Abdul-Hak, 2013, 219).

Segundo a autora, esta visão do Brasil significa remover do tema da segurança a questão puramente militar, o que seria coerente com a atuação diplomática do Brasil em outros foros, como no caso da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e nas reuniões de cúpula CELAC-EU. O CDS, afirma a delegação brasileira, é um órgão estritamente militar, que envolve ministérios de Defesa dos países sul-americanos, de forma que enquadrar o tema pelo viés puramente militar é reforçar os estigmas anteriores sobre a luta contra as drogas (Rodrigues, 2012)

A ideia do Brasil é utilizar a estrutura do CSPMD para reforçar o combate integrado aos grupos narcotraficantes e controlar, de forma mais eficiente e articulada, as fronteiras amazônicas, lugar de atuação por definição destes grupos. O objetivo é minorar o problema, sem, no entanto, reduzi-lo ao domínio do combate ao indivíduo e à repressão às culturas presentes na região e seus costumes. E mais, aliar os trabalhos do CSPMD ao Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), no que inclusive já foi destinada verba de R\$ 200 mil reais pelo Ministério da Justiça para o estabelecimento de um banco de dados conjunto no âmbito deste Conselho, para o ano de 2014 (Abdul-Hak, 2013).

A expectativa de que a CDS promova a governança comum, e funcione como um foro estritamente para assuntos de defesa, mobiliza este lado do debate. Como afirma Vaz (2013):

“Em outras palavras, quanto mais centrado esteja o CDS na agenda estritamente de defesa, maiores as dificuldades para que o mesmo sirva de foro de diálogo político sobre questões de governabilidade política que comportem potencial de conflitividade nos países membros.” (Vaz, 2013, p. 247)

Dentro do campo que compreendem que a CDS possui sim espaço e prerrogativa para aprofundar a cooperação em temas de drogas e luta contra os cartéis narcotraficantes, encontra-se um consenso: a CDS é uma iniciativa de terceira geração de integração, como aponta SANAHUJA (2012). Chamada também de *integração pós-liberal*, caracteriza como a primazia do Estado e de temas sobre o processo de integração, em detrimento da atuação da iniciativa privada e de temas econômicos.

A ênfase está, afirma Adins (2015), na questão do desenvolvimento, muito cara aos países sul-americanos. Não se trata de uma visão puramente economicista do desenvolvimento, e engloba questões sociais e o tratamento de muitas outras questões, que envolvem aspectos culturais, de saúde e de educação. Além disso, questões de

infraestrutura e interconexão estratégica nas áreas de transporte, energia, malha de portos e aeroportos, entre outros, também são incorporadas à pauta das iniciativas de integração.

Neste sentido, temas como a liberalização do consumo de certas drogas, o ajuste na luta contra grandes cartéis narcotraficantes, narcoguerrilhas, passam a ser também tema desta integração. Compreendendo, como afirma Adins (2015), que a UNASUL é um exemplo de iniciativa de integração de terceira geração, e que o CDS é um dos seus órgãos, que é possível a extensão dos objetivos do CDS aos temas de segurança.

Esta percepção pode ser encontrada nos discursos da Colômbia sobre o papel da CDS e de outras instituições multilaterais em sua política externa. Mesmo com o relativo avanço das negociações de paz, a segurança é a principal plataforma da política externa colombiana. Pode-se atribuir ao Plano Colômbia esta orientação, que inclusive agiu como propagador da chamada “securitização e narcotização da política externa colombiana” (Carvajal, 2009, em tradução livre). Isto pode ser atribuído também a dificuldade no exercício de uma política externa realmente global por parte dos colombianos, criando bases inadequadas no estabelecimento de sua diplomacia.

A securitização foi a plataforma principal do governo de Alvaro Uribe, que enfatizava o papel fundamental das Forças Armadas neste objetivo. Ao militarizar o combate às FARC, naturalmente Uribe entrou em choque com Chavez e Lula, o que se refletiu no CDS, gerando medo e insatisfação em outros vizinhos. Esta “narcotização” significou a afirmação da Guerra às Drogas como o tópico principal da interação da Colômbia com o resto do mundo, causando impacto na qualidade e nos resultados de sua diplomacia.

É possível afirmar, portanto, que a política externa de Uribe não é mais que uma continuidade do que construiu a gestão Arango, anterior a esta, que fez a primeira conexão entre temas de segurança doméstica e temas internacionais, buscando no sistema interamericano a participação de outras potências no apoio a Guerra às Drogas (Carvajal, 2009; Tickner, 2010). Houve uma intensa militarização do país, a partir dos anos 2000 e com o apoio norte-americano, com salto de quase 60% na quantidade de soldados envolvidos já em 2010, com um gasto de 6,1 bilhões de dólares neste período.

Este gasto não foi eficaz o suficiente para reduzir a ameaça dos grandes cartéis colombianos, mas teve algum êxito com as FARC. O gasto de qualidade no soldado sugere maior qualidade na política da defesa, mas o que se pode ver nos gráficos abaixo é o aumento do gasto não acompanhado por uma melhoria de fato no militar colombiano.

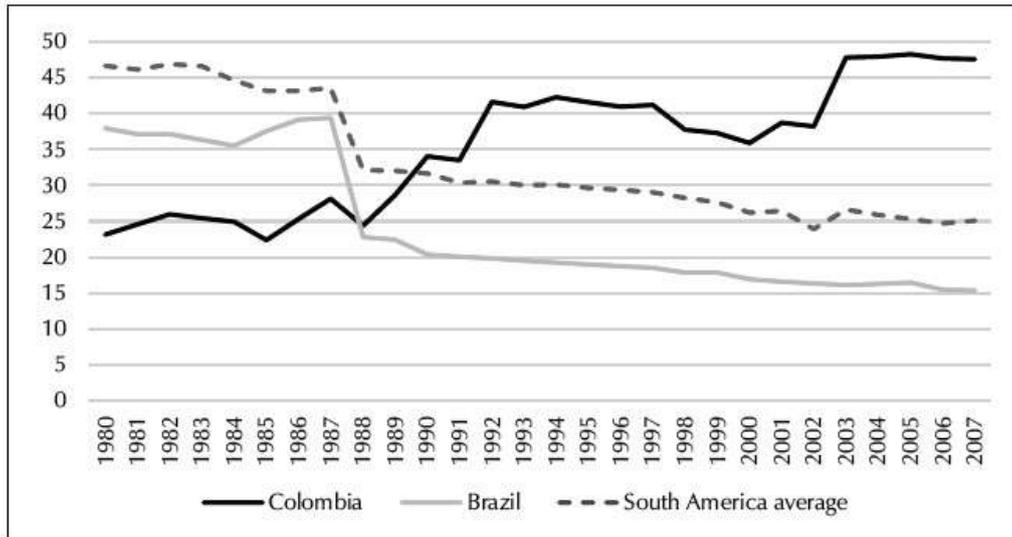


Figure 1. Soldiers per 10,000 inhabitants, 1980-2007

Source: made by the authors based on Singer (1987, version 4.0).

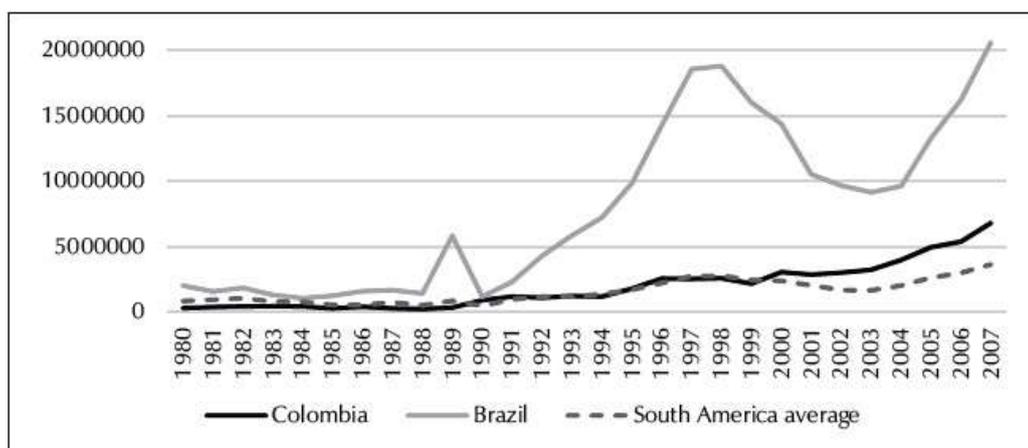


Figure 2. Military quality (dollars invested per soldier), 1980-2007

Source: made by the authors based on Singer (1987, version 4.0).

Os dois gráficos, presente em Vargas-Alzate (2015), comparam em termos quantitativos e qualitativos os níveis de qualidade do investimento e do militar em si em Colômbia e Brasil neste espaço de tempo. Ambos sugerem o que foi dito acima, que o aumento do gasto e da militarização não representou um fortalecimento institucional e um incremento na qualidade do militar. Isto representa uma grande dificuldade em termos de política de defesa conjunta na América do Sul pois aumenta a desconfiança, como foi possível observar também, em outros países da região. Haveria de se desconfiar da Colômbia, e as demandas do país no CDS não seriam atendidas naquelas condições.

A gestão Santos, como já apontado acima, rompeu em parte com esta lógica (Vargas-Alzate, 2015). A diplomacia colombiana passou, a partir da nomeação de Maria Angela Holguín para o cargo de ministra das relações exteriores, aproximar o país dos vizinhos regionais, reduzindo a intensidade dos temas de segurança da agenda do país. Esta aproximação favoreceu o diálogo na UNASUL, no CDS e nos próximos movimentos que serão dados, por exemplo, em favor da criação de uma escola de defesa em âmbito subregional, como será explicado mais a frente. As tensões com Equador e Venezuela foram diminuídas, o que significou diretamente um aumento das interações em nível político, econômico, cultural e social.

Isto não significa dizer, entretanto, que o militarismo colombiano foi colocado de lado. A vulnerabilidade institucional persiste no país e o conflito interno também, mesmo com as tratativas de paz com as FARC, mas o horizonte é positivo. Esta qualidade será ainda mais acentuada se os conceitos de defesa doméstica aplicados pelo país incorporarem temas como segurança cidadã, segurança humana e abordagens multidimensionais da segurança, ligando-os à formação da política externa.

No último abril, a UNASUL anunciou, no âmbito de aprofundar ainda mais sua iniciativa de integração sul-americana, a criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE). Este é mais um marco fundamental para a construção de uma comunidade de segurança *de facto* em âmbito sul-americano, sugerindo que, mesmo com dificuldade, o projeto está em andamento.

Quanto à ESUDE, aponta a ata da IX Reunião Executiva do CDS, ela deve ser “*um centro de altos estudos, de articulação das iniciativas nacionais dos Estados Membros, formação e capacitação de civis e militares em matéria de defesa e segurança regional de nível político-estratégico.*” (Cds, 2014). Estão nos objetivos da ESUDE, a geração de uma base de ciberdefesa em âmbito subregional – no esteio das denúncias de espionagem de agências norte-americanas a autoridades de toda a América do Sul – o que representa uma inovação; a formação de pessoal para o desenvolvimento de uma indústria de defesa compartilhada, nos moldes do que já vem sendo construído pela Base de Defesa Sul-Americana no âmbito da UNASUL; e, por fim, ajuste de conduta nas áreas de ações humanitárias, operações de paz e cooperação.

A direção da ESUDE ficará com Antônio Jorge Ramalho, que foi escolhido consensualmente entre os vice-ministros de Defesa que votaram durante a IX Reunião. A liderança brasileira foi fundamental neste momento, e vem sendo exercida de forma bastante correta (Abdul-Hak, 2013), o que tem ajudado a dissipar qualquer tipo de insegurança interna ou desconfiança entre os países-membros. Não é que elas não existam, mas a formação de uma comunidade de segurança é algo fundamental para inserção de todos os países da região no sistema internacional, e naturalmente, leva um tempo para que rivalidades históricas ou atuais sejam resolvidas. A participação da Colômbia, inicialmente vista como irrelevante para um país que pretende ter relações especiais com os Estados Unidos, é vista como uma vitória da diplomacia brasileira e, particularmente, do ex-presidente Lula da Silva. É esta liderança, positiva, que é de fato, importante para a projeção do Brasil como líder regional.

4. Considerações finais

Não propomos com este presente trabalho sugerir que o debate sobre as competências da CDS quanto ao tema das drogas está findado, nem afirmar que o processo de integração de defesa na América do Sul concluído. Contudo, o CDS vem como um importante espaço, algo que sempre faltou no passado, servindo de foro político de diálogo para os temas de defesa. Tem, portanto, como afirma Vaz (2013), “ações de caráter preventivo” (Vaz, 2013, p. 230).

A prevalência da tese brasileira sobre o papel do CDS, como se apontou, ainda é um gargalo a ser resolvido. Priorizar os temas de defesa é não contemporizar com países que historicamente vem demandando maior participação dos países do subcontinente na resolução de problemas que podem ser vistos como compartilhados, já que a gestão do território amazônico é, por definição, transnacional. É neste espaço que agem os grupos narcotraficantes, sobretudo na parte da produção, o que o transforma em foco permanente de instabilidade e ameaça.

Se estas demandas não são atendidas, ao CDS se criará receios quanto à sua credibilidade, matéria ainda não definitivamente ultrapassada pelos colombianos – que ao iniciar o processo de paz, preferiram os cubanos à diplomacia brasileira, por exemplo. Outras iniciativas vêm no esteio deste esforço, de tentar passar credibilidade ao Conselho, atribuindo a este, funções mais amplas.

Assumir que o debate está concluído e não há esforços a mais para serem feitos em favor da integração é um equívoco. O CDS e agora a ESUDE, representam pontos positivos, e devem ser refinados, ter legitimidade, serem financiados. A construção de um foro permanente para temas de defesa deve ser promovida, a garantir que as Forças Armadas tenham participação grande na formação desta comunidade identitária.

As relações civis-militares nos países andinos e nos países do Cone Sul são diferentes entre si. Ou seja, a participação ativa na mediação de conflitos internos e a função de garantia de ordem a que se atribui às Forças Armadas em Colômbia, Venezuela, Equador, por exemplo, não se coaduna com a desconfiança – cada vez menor, mas ainda um vestígio importante – com as Forças Armadas na própria construção da política de defesa em países como Argentina, Brasil e Chile.

Quer dizer, dar ao CDS a prerrogativa de “ações de caráter preventivo” (Vaz, 2013), significa duas coisas diferentes para estes dois subgrupos de países. Não é uma fratura interna, mas uma diferença cultural, que pode ser ultrapassada. A diplomacia brasileira vem agindo muito bem neste espaço de dissenso e a liderança na construção da ESUDE é um objetivo conquistado com sucesso. As demandas colombianas foram parcialmente atendidas com a criação de outros Conselhos, dentro do âmbito da UNASUL, específicos quanto à questão do combate ao crime transnacional organizado e ameaças transfronteiriças.

O próprio discurso norte-americano quanto à eficiência da Guerra às Drogas é outro, de qualquer forma. Esta leve correção de rumo pode ser percebida nos discursos do presidente Barack Obama, o que faz com que o debate com os países importantes nesta questão, como Colômbia, Brasil, e em menor escala, Venezuela, seja outro.

Com Brasil, por exemplo, o debate com os Estados Unidos fica mais razoável. Obama sabe das limitações de sua política contra as drogas, e que os resultados estão

distantes do esperado. O preço das drogas diminuiu em todo mundo e a sua qualidade aumentou. Diz Spektor (2015) sobre isso, “A repressão ainda criou um mercado negro que alimenta corrupção entre narcotraficantes, forças de segurança e políticos mundo afora. Em países como Brasil e Estados Unidos, produziu encarceramento em massa, muitas vezes por crimes não violentos.” (Spektor, 2015). Uma solução razoável tem sido adotado em países menores, como Guatemala e Uruguai, além de alguns estados americanos, com relativo sucesso.

Na Colômbia, por sua vez, a Guerra às Drogas produziu resultados no que se refere às FARC, mas os cartéis estão em ascensão. Obama vê a política tradicional no país como “fracassada”. O exercício político da liderança brasileira neste campo é distante da realidade. Apesar de, assim como tentou se demonstrar aqui, o CDS, a ESUDE, e outros conselhos da UNASUL permitirem, mais ou menos, o tratamento desta questão e uma participação maior do Brasil. Pesa ao Brasil também uma intensa onda de conservadorismo e a crise econômica, o que se refletiu em um Congresso Nacional formalmente contra qualquer tipo de flexibilização no tema, muito pelo contrário. Estão bastante avançadas, e contando com o apoio popular, medidas para redução da maioria penal e endurecimento de penas à usuários de drogas portando pequenas quantidades, ao contrário da maior parte do mundo ocidental.

Santos tinha como plataforma eleitoral uma maior aproximação aos países sul-americanos (Nunez, 2010), e de fato, ele tem feito isto. A sensação geral é que as relações privilegiadas com os Estados Unidos deveriam ter produzido certos resultados e que isto não ocorreu. Na teoria, isto pode favorecer o desenvolvimento da UNASUL ou do CDS. Na prática, ainda faltam maiores dados para afirmar isso, mesmo que alguns avanços citados acima sejam reais. As relações conturbadas com a Venezuela são um grande obstáculo a isso, não só em relação ao CDS, à UNASUL ou à Colômbia, mas também com outros vizinhos, como a Guiana, com quem rivaliza por conta de reclamos fronteiriços.

5. Bibliografia

Abdul-Hak, Ana Patrícia Neves Tanaka. (2013) *O Conselho de Defesa Sul-Americano: Objetivos e Interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG.

Adins, Sebastien. (2015) Dinámica y perspectivas de la integración regional sudamericana. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, v. 1, n. 2, p. 13-37.

Alsina Júnior, João Paulo Soares. (2009) *Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: FGV Editora

Battaglino, Jorge M. (2015) Democracia, reconfiguración de amenazas y la paz sudamericana. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, n. 51, p. 171-186, 2015.

Biato, Marcel Fortuna. (2012) Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y El crimen organizado/Brazil in regional cooperation over the fight against violence and organised crime. *Revista CIDOB d'afersinternacionals*, p. 117-133.

Buelvas, Eduardo Pastrana. (2010) Evolução e perspectivas das relações entre a Colômbia e o Brasil In: Sorj, B. and Fausto, S. Eds. *Brasil e América do Sul: Olhares Cruzados*. Buenos Aires: Catálogos.

Buzan, Barry, Hansen, Lene. (2012) *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Ed. UNESP.

Calderón, Emilse. (2015) La relevancia del proceso de paz colombiano para América del Sur. Um análisis a la luz de la historia reciente. *Estudios internacionales: revista de relações internacionais da PUC Minas*, v. 2, n. 2, p. 233-254.

Calle, Fabián (2010) El espacio sudamericano como “zona de paz” a preservar frente a factores de turbulência intra y extra-regionales. In: In: Jobim, N.; Etchegoyen, S.; Alsina Jr, J.P. *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV

Campos, Rogério Pereira. (2015) Os contrapontos ao modelo UNASUL. *Monções: Revista do Curso de História da UFMS/CPCX 2.2*

Carvajal, L. (2011) El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? In: Cardona, D. (Editor). *Colombia una política exterior en transición*. Bogotá: FESCOL.

Cds. (2014) *Ata da IX Reunião de Executiva do Conselho de Defesa Sul-Americana*. Quito, CDS.

Clavijo, S. (2011) Brasil y Colombia: ¿Divergencias em crecimiento histórico? *Revista de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF)*.

Flores, Mario Cesar (2010) Segurança Internacional na América do Sul (e o Brasil nela) *Política Externa*, v. 18. n. 3

Flores Jr., Renato (2010) Blocos regionais, democracia e conflito. In: Jobim, N.; Etchegoyen, S.; Alsina Jr, J.P. *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV

Jobim, N.; Etchegoyen, S.; Alsina Jr, J.P. org. (2010) *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Leite, Lucas Amaral Batista. (2015) A América do Sul como comunidade de segurança: região autônoma e construção de identidade/South America as security community: autonomous region and identity construction. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, n. 1, p. 92-110.

Marreiro, Flávia (2 de novembro de 2009 às 7h 41min). [Chávez é motivo para ter base na Colômbia, afirma Pentágono](#) (em português) [Folha de S. Paulo](#). Visitado em 7 de novembro de 2009.

Molina, Rodolfo Iván González (2015). *Venturas y desventuras de las actuales integraciones latinoamericanas*. México DF, UNAM

Núñez, Rogelio (2010). Os desafios do governo de Juan Manuel Santos. *Política Externa*. V. 19, n. 2.

Sanahuja, José Antonio (2012). Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR. *Working Paper 05*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Rivera, Jorge Riquelme (2015). El MERCOSUR y la formación de una comunidad pluralista de seguridad en el Cono Sur. *Revista Enfoques*, v. 9, n. 14, p. 53-73.

Rodrigues, Thiago. (2012) Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, p. 9-41. Rio de Janeiro, Ed. PUC.

Spektor, Matías. (2015) Guerra às drogas tira peso político de visita de Dilma à Casa Branca. Folha de São Paulo.

Tickner, Arlene. (2010) La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. In: *Colombia Internacional*, 60. Bogotá.

Tickner, Arlene. (2007) Intervención por Invitación: Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades. *Colombia Internacional*, Nº 65, p. 90-111.

Ulloa, Eduardo Cepeda (2003) Alvaro Uribe: Dissidente. *Política Externa*, n. 12, v. 2

Vargas-Alzate, Luis Fernando et AL. (2015) The Evolution of Security in south America: a Comparative Analysis between Colombia and Brazil. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, v. 10, n. 1, p. 41-63.

Vaz, Alcides Costa. A ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências. *O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?*, p. 233, 2013.