

O MERCOSUL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Ana Luisa Teles Maciel

RESUMO

Este trabalho objetiva compreender como a problemática da segurança e da defesa foi abordada no âmbito do Mercosul. Para tanto, busca-se o entendimento dos principais elementos do Mercosul, bem como a compreensão do percurso para a inserção de questões voltadas a segurança e defesa, com destaque para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Introdução

O presente trabalho tem como principal elemento a discussão sobre a criação do Mercosul e sua trajetória, especialmente no que concerne aos desdobramentos da temática de segurança e defesa. O Mercado Comum do Sul, criado em 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção, tem como objetivo primordial a integração dos Estados Partes através da livre circulação de bens, serviços e elementos produtivos, por meio do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, bem como das legislações nas áreas pertinentes.

Além disso, o bloco caracteriza-se pelo regionalismo aberto, ou seja, objetiva não somente o crescimento do comércio entre os países membros, mas, além disso, o estímulo ao intercâmbio com outros países. Todos os países da América do Sul fazem parte do bloco, seja como Estado Parte ou Estado Associado, sendo a formação inicial do bloco resultado dos processos de integração entre Brasil e Argentina, a partir da década de 1980 (ARTURI, 2013). Para o autor, tais processos buscavam proteger o modelo de substituição de importações, promovidos pelos mesmos países durante a década de 1990, sob a ótica do Consenso de Washington.

Tendo seus objetivos direcionados para a integração econômica, foi apenas no final da década de 2000 que, a América do Sul passou a atentar-se a questões voltadas a segurança e defesa. Nesta conjuntura, em 2008 foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), constituindo-se em um importante avanço no processo de concertação da região na área de defesa.

Partindo de uma iniciativa brasileira, o CDS é a primeira instituição especializada na defesa do subcontinente, sendo idealizado e projetado enquanto elemento de interlocução entre seus integrantes, e capaz de fomentar o intercâmbio nas áreas de segurança e defesa. Este trabalho objetiva compreender

como a problemática da segurança e da defesa foi abordada no âmbito do Mercosul. Para tanto, o trabalho está dividido em três partes. Primeiramente, busca-se o entendimento dos principais elementos do Mercosul, para em seguida, abordar como ocorreu a inserção de questões voltadas a segurança e defesa, com destaque para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, por fim, são traçados algumas considerações acerca desse processo.

Gênese e desenvolvimento do Mercosul

Antes da efetivação do Mercosul, ocorreram alguns eventos importantes nesse processo, destaque para o Tratado Argentina, Brasil e Chile (ABC), em 1915; os acordos assinados entre Getúlio Vargas e Augustín Pedro Justo, na década de 1930, e que rendeu a construção da ponte internacional entre Uruguiana e Paso de los Libres, o conceito do triângulo ABC, proposto por Juan Perón na década de 1950, a Operação Pan-Americana, do presidente Juscelino Kubitschek, a formação da ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio, em 1960, a Declaração de Uruguiana, emitida por Jânio Quadros e Arturo Frondizi, em 1960, no contexto da Política Externa Independente (PEI) e a solução da questão Itaipu-Corpus, em 1979.

Foi em março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção e efetivada a constituição do Mercado Comum do Sul, oficialmente chamado de Mercosul. Com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, definiram-se também os elementos da União Aduaneira e o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC).

O primeiro, composto de bens de capital (900 itens tarifários), foi fixado em 14% (moeda), inferior em 6 pontos percentuais (p. p.) à tarifa brasileira e superior às da Argentina e do Paraguai, ambos com 0%, e à do Uruguai, com 10%, e às de produtos de informática e telecomunicações (200 itens tarifários) em 16%, contra uma taxa de 35% e 40%, no Brasil, com tarifas idênticas às de bens de capital nos demais países sócios. Para evitar os custos de uma mudança instantânea na tarifa destes bens, foi fixado um programa de convergência linear e automática: para a Argentina e o Brasil, até 2000 para bens de capital e 2005 para bens de informática e telecomunicações, e para o Uruguai e o Paraguai, até 2006 para ambos os bens (KUME; PIANI, 2011, p.18).

A criação do Mercosul ocorreu em um momento em que, a maior parte dos países componentes buscava combater as altas taxas de inflação e a estagnação econômica que marcou a década de 1980. Brasil e Argentina foram intensamente marcados pela hiperinflação nos anos de 1989 e 1990, com a Argentina alcançando quase 5000% de taxa anual em 1989 e 1300% de inflação acumulada nos preços ao consumidor no ano seguinte. No início de 1991 se deu a aplicação da conversibilidade, com a dolarização da economia argentina na paridade de 1 peso = 1 dólar. Esta medida transformou a

economia do país, levando a uma rápida convergência da inflação, visto que, em 1993 a Argentina apresentou inflação anual de 7,4% (BAUMANN, 2006).

As economias do Paraguai e do Uruguai, por sua vez, foram impactadas pelos resultados da estabilização aplicadas no Brasil e na Argentina. O nível de atividade, os fluxos de capitais, assim como as pressões de preços, variavam de acordo com o fracasso ou sucesso dos planos dos países vizinhos, refletidos nas variações do poder de compra das exportações e na evolução da taxa de câmbio bilateral.

Neste sentido cabe apontar que, em 1990 o Paraguai contava com uma inflação de 44% e o Uruguai de 129% (BAUMANN, 2006). Ao contrário do Brasil e da Argentina, estes países não utilizaram mecanismos heterodoxos, optando pela política monetária tradicional e políticas cambiais com diferentes graus de intervenção para orientar os preços nas suas economias.

Para Arturi (2013), a formação inicial do Mercosul é caracterizada como um produto híbrido dos processos de integração da década de 1980 entre Brasil e Argentina, que tentavam ainda proteger o modelo de substituição de importações como “regionalismo aberto”, promovido pelos mesmos países na década de 1990, sob a inspiração neoliberal do Consenso de Washington¹. Diante disso, o Mercosul constituiu uma união aduaneira imperfeita², base de um bloco regional de caráter intergovernamental, com predominância do executivo, sem instituições de fato supranacionais e limitado inicialmente, a área econômica (ARTURI, 2013).

Nesta discussão o autor faz um resgate mostrando que, em 1985, os recém-empossados presidentes do Brasil e da Argentina, deram início ao um processo de aproximação bilateral e de assinatura de acordos entre os dois maiores países da América do Sul. Mesmo que esse processo tenha representado uma inflexão sobre as incertezas que fundamentaram grande parte das relações bilaterais do período anterior, com governos militares em ambos os países, outros movimentos acenavam a existência de disposição para diálogo e integração entre os mesmos.

Em 1986 foi emitida a Ata de Amizade Brasileiro-Argentina. Neste documento, a preocupação com os desafios da competição econômica do século XXI foi explicitada, e como caminho para sua superação foi sugerida a criação de um espaço econômico comum, a ser alcançado a partir do estabelecimento do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Além disso, foi sugerida a integração de cadeias produtivas, assim como a harmonização de políticas econômicas, caracterizando a idealização de um regionalismo econômico desenvolvimentista, com intervenção estatal.

1 O processo de aproximação dos países do Cone Sul condisse com a redemocratização de suas sociedades. “[...] se por um lado é possível concluir que houve ganho em termos de estabilidade democrática, ao mesmo tempo as turbulências políticas localizadas foram certamente um complicador adicional para a convergência desejável, por exemplo, para as políticas macroeconômicas” (BAUMANN, 2006, p.2).

2 Expressão utilizada pelo autor ao se referir ao Mercosul enquanto um bloco regional de caráter intergovernamental, sob predominância do Executivo, sem instituições realmente supranacionais, e restrita, inicialmente, à dimensão econômica. “[...] Ou seja, a entidade não constitui um mercado comum como é o caso da União Europeia” (ARTURI, 2013, p.7).

A partir daí, a constituição de um mercado comum entre as duas maiores economias da América do Sul ocorreria em duas etapas: primeiro, a formação gradual de uma área de livre comércio em dez anos; segundo, a consolidação das demais políticas públicas necessárias para a formação do mercado comum, através de acordos específicos (ARTURI, 2013).

O tratado ressaltava que, todas as decisões deveriam ser aprovadas pelos poderes legislativos dos dois Estados Partes. De forma resumida o autor aponta que, sob a gestão de Sarney e Alfonsín, a aproximação bilateral entre Brasil e Argentina se beneficiou da convergência de visões de política externa dos dois lados da fronteira, que buscavam na integração uma possibilidade para a afirmação de uma relação bilateral baseada em três valores fundamentais para o restabelecimento da credibilidade externa no mundo pós-Guerra Fria: paz, democracia e desenvolvimento. Mesmo não constituindo, neste momento, o Mercosul, essa aproximação foi fundamental para as decisões futuras.

Foi, no entanto, a partir 1999, com a desvalorização do Real e suas consequências nos demais países que, a coordenação macroeconômica do Mercosul passou a efetivar-se. Isso ocorreu com o estabelecimento de metas para a solvência fiscal e para a estabilidade monetária.

Após as crises argentina e uruguaia em 2002 a trajetória macroeconômica dos países do Mercosul passou a seguir os bons ventos da economia mundial, facilitando o ajuste em suas contas externas. A taxa de inflação retornou rapidamente aos níveis de um dígito e a expansão da dívida pública vem sendo controlada. No entanto, a convergência macroeconômica, como outros temas no Mercosul, é uma meta de longo prazo (BAUMANN, 2006, p.8).

Ainda de acordo com Baumann (2006), entre os anos de 1990 e 2005, aumentaram consideravelmente as relações econômicas dos países membros do Mercosul com o restante do mundo. O valor exportado duplicou na Argentina, e no Uruguai e no Brasil cresceu quatro vezes, apenas no Paraguai não foi registrado crescimento de exportação neste período³. Apesar deste visível crescimento, o Mercosul é um dos blocos de países com coeficiente de abertura mais baixo. Seu coeficiente de abertura (exportações e importações em relação ao PIB) não passa de 20%, enquanto em outros blocos regionais chega a superar os 40%.

Em 2005 foi realizado um acordo para a adoção de um mecanismo de adaptação competitiva (MAC), que agiria como um instrumento de regulação do comércio, servindo de proteção a determinados setores sensíveis, caso um surto de exportações de outro país estivesse prejudicando. A passagem de mercados nacionais para um mercado único regional altera a qualidade das relações entre os Estados membros e entre suas sociedades, bem como o peso dos diferentes agentes produtivos e a localização de suas atividades; essas modificações e deslocamentos acarretam mudanças nas políticas nacionais.

³ Arturi (2013) chama atenção para a diminuição da importância do Mercosul para a econômica brasileira, visto que os países do bloco eram responsáveis por 17% do comércio exterior do Brasil em 1998, contra 9% em 2010.

Os países membros do Mercosul apresentam grandes assimetrias estruturais. Juntos, Paraguai e Uruguai representavam em 2008 menos de 4% da população e menos de 3% do PIB do bloco. O Brasil, por sua vez, representava cerca de 80% da população e 75% do PIB. De acordo com Souza et al (2010), estas assimetrias determinam, em partes, a capacidade dos Estados membros beneficiarem-se da maior integração econômica.

A maior diversidade da economia brasileira em relação aos demais países faz com que a tarifa externa comum do bloco contemple a estrutura tarifária e os interesses comerciais do Brasil. Os ajustes realizados pelo Uruguai e Paraguai para a fixação da TEC, envolvem aumento de tarifas e dos custos de grande parte das importações desses países, já que a produção do Brasil e da Argentina não são suficientes em alguns setores para atender a demanda de todo o bloco. Na contrapartida, em razão de sua maior economia, população e influência na agenda política internacional, o Brasil sequer aceitou a criação de instituições ou normas supranacionais que diminuíssem sua autonomia.

A ausência da supranacionalidade é agravada pela incapacidade ou indisposição desses países de internalizarem as regras por eles acordadas. De acordo com a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul, das 120 decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC), somente 36 (o que corresponde a 30%) foram aprovadas nos legislativos dos quatro países (SOUZA et al, 2010, p.19).

As assimetrias políticas criam externalidades negativas, as quais podem induzir retrocessos no processo de integração. Isso se agravou, pois, na sua criação o Mercosul evitou adotar políticas com objetivo de reduzir as desigualdades entre os países. Souza et. al. (2010) explicam que, a não adoção do princípio de tratado especial e diferenciado pelo Mercosul, é consequência do fato de que, o bloco surgiu de um acordo bilateral entre Brasil e Argentina.

Importante considerar que, Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai e Venezuela, abrangem aproximadamente 72% do território da América do Sul, 70% da população sul-americana e 77% do PIB da mesma em 2012 (US\$ 3,18 trilhões de um total de US\$ 4,13 trilhões) (ARTURI, 2013). Em 2012, a Bolívia iniciou o processo de adesão ao bloco e, além dos países membros, são Estados Associados do Mercosul, o Chile, o Peru, a Colômbia, o Equador, a Guiana e o Suriname, ou seja, de uma forma ou de outra, todos os países da América do Sul estão vinculados ao Mercosul.

Desde sua constituição, o Mercosul vem traçando sua política comercial com demais parceiros. Entre estes, um acordo em busca de uma formação de zona de livre comércio com a União Europeia, foi assinado em 1995. Castilho (2001), evidencia que o comércio entre as duas regiões é muito importante para o Mercosul, pois a União Europeia é seu principal parceiro comercial. Contudo, o inverso não ocorre da mesma forma, já que o peso do Mercosul no mercado europeu é reduzido.

Um dos motivos desta disparidade encontra-se na Política Comercial Comum (PCC) e na estrutura de proteção europeia. Esta política é bastante discriminatória em relação aos parceiros

comerciais e aos produtos, os quais devem seguir a “hierarquia de preferências” europeia⁴. Em um contexto político internacional em transformação, a existência de governos que tem afinidades não tem sido o bastante para o aprofundamento de políticas de integração. As lideranças políticas da América Latina, segundo Vigevani e Ramanzini (2010), tem buscado maior autonomia na atuação internacional de seus países.

Neste sentido observa-se que, a partir da década de 1990 ocorre o fortalecimento do paradigma universalista da política externa brasileira, que relaciona-se com o entendimento da abertura do sistema internacional para a projeção internacional do país. Isso torna-se evidente através da intensa participação em distintas instâncias internacionais, como nas missões de paz, organizadas pelas Nações Unidas, na articulação de coalizões multilaterais, como no grupo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e no BRICS.

O Mercosul, em nenhum momento deixou de ser considerado, mas foram poucas as políticas voltadas ao fortalecimento do bloco com base no que seria a inserção brasileira conjuntamente com seus parceiros da união alfandegária. Grande parte dos esforços em relação ao bloco diz respeito à superação das dificuldades e sempre de forma pontual.

A partir de 2003, com o governo Lula, nota-se certa inclinação em relação ao tratamento das assimetrias existentes no Mercosul. A partida foi dada com a criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Trata-se de um mecanismo voltado a diminuição de assimetrias entre os países integrantes do bloco. O Focem tem como seus maiores contribuintes os países com economias mais fortes, e como beneficiários, as menores economias.

As fontes de financiamento do FOCEM são, essencialmente, duas: as contribuições dos Estados-membros; e as contribuições de países terceiros ou organismos internacionais. Foram estabelecidas cotas de contribuição e recebimento de acordo com a série histórica do PIB de cada país. Dessa forma, o montante de cem milhões de dólares anuais deve ser aportado pelos quatro Estados-membros de acordo com as seguintes porcentagens: 1) Argentina – 27%, 2) Brasil – 70%, 3) Paraguai – 1%, 4) Uruguai – 2%. Obedecendo à mesma lógica definida pela série histórica do PIB dos Estados-membros, as cotas de recebimento foram definidas desta forma: 1) Argentina – 10%, 2) Brasil – 10%, 3) Paraguai – 48 %, 4) Uruguai – 32% (TESSARI, 2012, p.125).

As iniciativas direcionadas para a redução das assimetrias estruturais intrabloco não se restringiram ao Focem. Outras ações complementares foram instituídas, a exemplo do Fundo Mercosul de Garantia para Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (MARTINS; SILVA, 2011).

Vigevani e Ramanzini (2010) explicitam que houve alguns esforços dos presidentes Nestor e Cristina Kirchner e de Lula no sentido de favorecer investimentos de empresas estatais ou com

4 Para aprofundamento na relação entre o Mercosul e a União Européia, ler: VALLE (2005).

financiamento do BID e BNDES que priorizassem as cadeias produtivas. Um deles foi a realização do acordo para a criação do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), vigente a partir de 2008, mas que, com a crise financeira internacional, ao desvalorizar de forma desigual o peso e o real, desestabilizou a concretização desse sistema.

A partir de 2007 o governo brasileiro passou a oferecer aos países vizinhos fundos compensatórios, a fim de minimizar as assimetrias estruturais, perdão de dívida, investimentos, especialmente da Petrobras, e financiamento através do BNDES, entre outros. Barbosa (2008) salienta que, a partir deste momento a política externa brasileira passou a dar mais ênfase ao relacionamento bilateral, através de cooperação em diversas áreas, deixando para um segundo plano os esforços de integração regional. A autora aponta alguns motivos para esta interação do Brasil com os países vizinhos:

A diversificação dos interesses brasileiros e a crescente presença de brasileiros e empresas nacionais nesses países criam desafios novos para os formuladores da política para a América do Sul; os mecanismos institucionais existentes, inclusive os criados pelo Mercosul nos anos 1990, mostram-se pouco adequados para atender aos interesses do Brasil; temas não comerciais e não econômicos passaram a ter maior prioridade na agenda; a maior aproximação entre os países da região e a necessidade do melhor aproveitamento dos seus recursos naturais determinou a criação de uma nova agenda onde infraestrutura e energia passou a ter alta prioridade; defesa e segurança tornaram-se uma preocupação em virtude dos crimes transnacionais, como contrabando de armas e tráfico de drogas, e do surto de compra de armamentos por países da região. A instalação de bases militares da Venezuela na Bolívia é, por exemplo, um foco de atenção das Forças Armadas do Brasil (BARBOSA, 2008, p.15).

A criação de importantes fundos para o desenvolvimento, para a integração econômica e para a redução das assimetrias, como os já citados FOCEM e BNDES, bem como IIRSA, o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina em 2004 e a incorporação da Venezuela como membro associado em 2006 e permanente a partir de 2012, acentuou estas relações⁵. Além disso, novas instituições de integração foram criadas, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2007, sob o estímulo do Brasil e que teve como antecessor a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004.

Arturi (2013) destacou que, a constituição do Mercosul enquanto bloco de integração regional mais abrangente e profundo necessita, além da ampliação das relações econômicas entre seus membros e com outras áreas, a criação e o fortalecimento de instituições efetivamente supranacionais. Acrescenta

5 Além dos países membros do Mercosul, Chile, Peru, Colômbia, Equador, Suriname e Bolívia tornaram-se países associados ao bloco.

ainda que, o Parlamento do Mercosul (Parlasul) não possui poderes legislativos, nem participa ativamente no processo decisivo do bloco.

Foi através da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA), em 2000, que algumas demandas antigas por transporte foram realizadas. Essa iniciativa regionalizou o continente através de 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIS), são eles: Andino, Andino do Sul, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Amazonas, Escudo Guianês, do Sul, Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia e Mercosul-Chile (SOUZA, 2015).

Entre as principais cidades destacam-se, no caso argentino, a Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), Córdoba/CB e Mendoza/MZ; no Brasil, toda a Região Sul e parte da Região Sudeste com as capitais Porto Alegre/RS, Florianópolis/SC, Curitiba/PR, São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG; no Paraguai, a Região Oriental; no Chile, quase a totalidade do país e no Uruguai todo o país. Consequentemente, devido à dinâmica econômica existente nessa área, ocorre a concentração dos principais portos de cada país, como, no caso brasileiro, os portos de Santos, além do porto de Paranaguá, São Francisco e Porto Alegre; no caso argentino, os portos de Corrientes, Diamante, San Lorenzo e Quequén; no Paraguai, o porto de Assunção; no Uruguai, o porto de Montevideu e no Chile, o porto de Valparaíso e Coquimbo (SOUZA, 2015, p.23).

Essa área conta com uma concentração de rotas de exportação de mercadorias, com a existência de postos aduaneiros de fronteira. No Brasil: Foz do Iguaçu, Dionísio Cerqueira e Uruguaiana; na Argentina: San Javier, Paso de los Libres, Puerto Unzué, Agua Negra, Picas Negra, Cristo Redentor; no Paraguai: Ciudad del Este; no Uruguai: Chuy, Santana, Río Branco e no Chile: Agua Negra, Cristo Redentor e Pehuenche. Diante disso, em 2004 foi eleito um grupo formado por 31 obras que constituíram a Agenda de Implementação Concensuada (AIC) para o período de 2005 a 2010, sendo ampliada em 2011 com o nome Agenda de Projetos Prioritários (API), com obras definidas para o período de 2011 a 2016.

Entre os projetos no Brasil, destaca-se a ampliação e duplicação da BR 101, entre o município de Palhoça/SC e Osório/RS, além da restauração de pontes, construção de túneis, viadutos, passagens interiores e passarelas. A construção da segunda ponte internacional sobre o rio Jaguarão, ligando a BR 116 e a rota 26 UR também compõem este projeto. O objetivo é viabilizar um plano de ordenamento territorial para as cidades de fronteira de Jaguarão/BR e Rio Branco/UR. Na Argentina está programada a duplicação da Rota 14 para facilitar a circulação entre as cidades de Uruguaiana/BR e Paso de los Libres/AR, Frey Bento/UR e Galeguaychú/AR. Destaque também para o projeto Gasoduto do Nordeste Argentino (GNEA), que deverá percorrer 1.500 Km, passando pelas províncias de Salta, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Santa Fé e Entre Rios, permitindo a interconexão das reservas de gás do norte argentino e da Bolívia com o Sistema Nacional Interconectado de Gasodutos Troncales de Argentina (SOUZA, 2015).

Diante desses apontamentos nota-se que, o Mercosul passou por uma série de problemas em relação a sua estruturação e desenvolvimento, especialmente até 2002. Com o início de governos nacionalistas nos países membros, houve melhoria do ponto de vista da integração e de projetos voltados para o crescimento das relações intrabloco, o que fortaleceu o relacionamento com os governos dos países fronteiriços ao Brasil. Com base nesses apontamentos, a seguir será discutido o encaminhamento da temática segurança e defesa no Mercosul, suas características e desdobramentos.

Segurança e defesa na perspectiva do Mercosul

Mesmo com o término da Guerra Fria, não houve entre os países sul-americanos, propostas de políticas de segurança para o subcontinente. No decorrer da década de 1990 as experiências de integração regional restringiram-se, praticamente, a questões econômicas, com destaque para a ampliação do comércio regional, como discutido anteriormente.

As alterações na distribuição de poder no sistema internacional, ocorridas no início da década de 1990, provocaram efeitos também na economia mundial. Os preceitos políticos e econômicos desse período, como a liberalização financeira, abertura do mercado interno, privatizações e desnacionalização de empresas públicas, foram adotados pela maior parte dos países da América Latina, inclusive o Brasil. A agenda internacional daquele momento, da mesma forma, priorizava um conjunto de tratados internacionais, fortemente direcionados para o controle de armamentos, desarmamento e a não proliferação nuclear.

Neste sentido deve-se apontar que, em 1994 o Brasil tornou-se membro do Tratado de Tlatelolco; em 1993 aderiu a Convenção para a Proibição de Armas Químicas; em 1995 ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR); em 1996 ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG) e em 1998 aderiu ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) (PAGLIARI, 2011).

Importante considerar que o Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco) havia sido proposto pelo Brasil em 1962, tendo então conduzido as negociações até 1964, quando o México assumiu a liderança do processo. Quando finalmente o tratado foi concluído em 1967, o Brasil assinou e ratificou, porém, não se tornou membro pleno, valendo-se de uma cláusula de ressalvas. Em relação ao TNP, a adesão brasileira marcou uma alteração substancial em seu posicionamento visto que, até então, se recusara a assiná-lo, pois considerava o tratado como promotor do “congelamento do poder mundial”, na expressão do embaixador Araújo Castro. O governo brasileiro de Fernando Henrique Cardoso manifestou que esta mudança de postura – marcada como um ponto de inflexão na política de desarmamento e não proliferação do Brasil – derivou da determinação em perseguir um papel cada vez maior na área da segurança (PAGLIARI, 2011, p.02).

Além dessas, algumas iniciativas foram realizadas pelas marinhas dos países do Mercosul, muitas vezes ampliadas para outros países, como a Operação Fraterno (exercício conjunto entre as marinhas da Argentina e do Brasil, ocorrida periodicamente desde 1978) e que atualmente inclui todos os parceiros do Mercosul, inclusive os não plenos; Operação ACRUX, que tem como cenário a hidrovía Paraguai-Paraná e é realizada pela Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, além de operações de treinamento de pilotos navais argentinos pela Armada brasileira.

Destaque ainda para a instituição de outros mecanismos, como a Zona de Paz Sul-Americana/Comunicado de Brasília, em 2000, a inauguração das Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul, com início em 2003, assim como o crescimento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, que vinham intensificando-se desde 1980 e que, culminaram no Acordo Bilateral de Cooperação em matéria de Defesa, firmado em 2007 (BATTAGLINO, 2009).

Durante a década de 1990 o multilateralismo tornou-se elemento central da política na América Latina, ocorrendo uma reordenação das questões de segurança e fazendo que, essa tornasse uma questão fundamental para a região. Diante disso, o Brasil defrontou-se com mudanças sistêmicas que, pareciam direcionar para a conformação de uma segurança global multilateral, capitaneada pela ONU. Em âmbito sul-americano, ao mesmo tempo em que crescia a discordância sobre a agenda proposta pelos Estados Unidos, os países, juntos, promoviam arranjos regionais de segurança e buscavam aumentar a cooperação. Pagliari (2011, p.04) aponta a posição do Brasil neste cenário:

O Brasil adotou uma postura defensiva em relação à revigoração do sistema interamericano, procurando sempre contrabalançar os seus interesses com a hegemonia dos Estados Unidos na região. Uma vez que seus interesses na América do Sul foram ganhando outra dimensão e o processo de integração avançou, o Brasil direcionou seus esforços para alcançar, deste modo, uma maior cooperação e consenso.

Durante longo período as iniciativas de integração na América do Sul tendiam a esfera econômica, as quais ampliaram-se no intuito de incluir projetos de infraestrutura, como o IIRSA, por exemplo. As iniciativas de coordenação regional na área de segurança, no entanto, eram, sobretudo, bilaterais. Neste sentido, a proposição para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da Unasul, foi um avanço para a concertação da região na área de defesa.

O século XXI iniciou-se com a emergência de governos nacionalistas na América do Sul. Atrelado a isso, importantes alterações na agenda internacional, pós setembro de 2001, como o relativo declínio norte-americano no sistema internacional, o ressurgimento da Rússia e o intenso crescimento da economia chinesa, intensificaram as alterações no cenário mundial. É a partir daí que, parece apontar a direção de uma “arquitetura político-estratégica”, com a elaboração de uma proposta de institucionalização de um arranjo propriamente sul-americano, representado pelo CDS. “Tal postura

parece romper com uma longa tradição pan-americana, revestindo-se de um interessante ineditismo geopolítico na América do Sul” (MEDEIROS FILHO, 2014).

Ou seja, é a partir desse momento que as relações entre os países sul-americanos passam a ser mais vislumbrados, discutidos e contemplados. De acordo com Fuccile (2014), entre a apresentação da proposta, iniciada em conversas bilaterais de bastidores, nos anos de 2006 e 2007, e a exposição pública e aprovação do CDS na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em dezembro de 2008, várias foram as articulações para o enfrentamento das diferenças de forma e conteúdo entre seus 12 membros, além da tentativa de encerrar a ideia de que, esse mecanismo buscava consolidar a hegemonia brasileira na área.

A formalização da Unasul sugeriu um processo de integração inovador, tendo um Conselho de Defesa composto apenas por países sul-americanos e que tratasse de coordenar posições para atuação mais coesa nos demais foros multilaterais de defesa. A proposta de criação do Conselho de Defesa foi aprovada em 2008, na Cúpula, na Costa do Sauípe. “O Conselho possui um caráter de órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, não tem, portanto, poder de intervenção militar” (PAGLIARI, 2011, p. 05).

A Unasul já é constituída enquanto um mecanismo dual: promoção e concertação política e mecanismo de integração econômica (MATHIAS; MATIASCIC, 2011). Para os autores, qualquer manifestação que coloque em xeque se o projeto da Unasul surgiu com a finalidade de substituir os demais mecanismos de integração existentes, não é válida, visto que, desde a primeira reunião, ficou estabelecido o seguinte:

O espaço sul-americano integrado desenvolver-se-á e aperfeiçoar-se-á impulsionando os seguintes processos: [...] O aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina de Nações e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional (DECLARAÇÃO DE CUZCO, 2004).

O Conselho de Defesa Sul – Americano é a primeira instituição especializada na defesa da região. Trata-se de uma iniciativa brasileira, mas com ampla aceitação dos demais Estados. Fazem parte do conselho: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (BATTAGLINO, 2009).

O CDS foi pensado e idealizado como *locus* de interlocução entre seus integrantes, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos da segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso e com previsão de ao menos um encontro anual ordinário entre seus ministros da defesa (FUCCILE, 2014). O autor supracitado explicita que, para a efetivação desse processo estavam sendo considerados alguns acontecimentos, como:

(1) a possibilidade de transbordamento das chamadas *novas ameaças* a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes; (2) os conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; (3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; (4) frear os ímpetus bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA); (5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescente de medidas de confiança mútua (CBMs); (6) solidificar o Atlântico Sul como uma área de paz, livre de armas nuclear e se vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extras regionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands); (7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; e, último, mas não menos importante, (8) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano” (FUCCILE, 2014, p.05).

Nos seus anos iniciais, o CDS tem atuado como importante espaço de entendimento, que, apesar das idiossincrasias regionais entre a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Mercosul e a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), importantes avanços tem sido verificados, como por exemplo, a definição de Planos de Ação comuns no que diz respeito à temática de segurança e defesa; o estabelecimento de medidas de confiança mútua; a criação do CEED – Estudos Estratégicos de Defesa, em Buenos Aires; a Instituição da ESUDE – Escola Sul-Americana de Defesa para altos estudos; a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um intercâmbio na formação e capacitação militar, entre outros elementos (FUCCILE, 2014).

Já para Battaglino (2009), o CDS deve desempenhar três funções principais: atuar como uma organização apta a administrar as crises na área da defesa; contribuir para a construção de um pensamento regional para temas de segurança e defesa, com o intuito de reverter o estancamento em que se encontra o processo de cooperação em relação à temática; e buscar favorecer o desenvolvimento de uma indústria regional de defesa.

Os objetivos do Conselho, por sua vez, são: consolidar a região como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos da América do Sul; construir uma identidade sul-americana de defesa, considerando os elementos sub-regionais e nacionais; gerar consensos para o fortalecimento da cooperação regional em matéria de defesa.

A partir de tais objetivos, Pagliari (2011) explicita que a cooperação e o intercâmbio do Brasil com os países vizinhos têm sido intensificados nos últimos anos, mediante operações militares conjuntas no Mercosul e de processos bilaterais das forças armadas com diversos países, assim como os acordos para vigilância de fronteiras e do espaço aéreo e acordos bilaterais de defesa com Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai. No que diz respeito aos objetivos específicos, o CDS busca:

a) avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns para uma visão conjunta em matéria de defesa; b) promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial; c) contribuir para a articulação de posições conjuntas em foros multilaterais [...]; d) avançar na construção de uma visão compartilhada sobre tarefas da defesa e promoção do diálogo em cooperação, preferencialmente com os países da América Latina e Caribe; e) fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas; f) promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa; g) fomentar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar [...]; h) compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias [...]; i) compartilhar experiências em operações de manutenção da paz da ONU; j) intercambiar experiências sobre processos de modernização dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas; k) promover a incorporação da perspectiva de gênero em matéria de defesa (MATHIAS; MATIASCIC, 2011, p.348).

Mathias e Matiascic (2011) demonstram ainda que, desde sua criação, até pelo menos seu décimo ano, o desenvolvimento do Mercosul ocorreu sem elementos que pudessem ser considerados importantes para os quatro países, fazendo, inclusive, com que muitos o analisassem como inexistente, ou ainda, enquanto uma concentração de esforços na relação entre Argentina e Brasil. Passadas algumas décadas os autores apontam que, apesar de constituído para o comércio, o mesmo avançou para um processo de integração que abarca diversas áreas, entre elas, a de defesa.

Pode-se afirmar, assim, que houve uma reestruturação das relações regionais, sob uma nova forma de integração em um espaço geográfico claramente definido e com reorientação da projeção estratégica em matéria de segurança e defesa. A Unasul permitiu o deslocamento do unilateralismo e do bilateralismo, que caracterizavam as relações entre os governos da região, para um viés multilateral. Destacou-se, todavia, que apesar do surgimento dessas iniciativas cooperativas, as assimetrias, sejam físicas, econômicas ou políticas entre os países da região, assumem conotações importantes nas relações regionais. Como as iniciativas tratadas são recentes e, de certa forma, não estão consolidadas, elas dependem da conjuntura doméstica e internacional e, principalmente, da continuidade da vontade política dos Estados, a partir de uma constante reafirmação (COSSUL, 2016, p.347).

O CDS coloca-se como canal fundamental de consenso e maior adensamento das relações dos países da região no que diz respeito às ameaças comuns a estabilidade da região, ou seja, as chamadas novas ameaças, oriundas de atores não estatais, como o tráfico de drogas e de armas e um conjunto de ilícitos que compõem o crime organizado transnacional, bem como a existência de problemas fronteiriços entre os países membros. Além disso, a tradicional militarização da agenda de segurança norte-americana para a região, com a presença do Comando do Sul (SOUTHCOM), o Plano Colômbia,

com o envio de tropas e equipamentos militares e a reativação da IV Frota Naval, em 2008, também constitui-se em indicativo da importância do CDS.

Considerações finais

A constituição do Mercosul, e posteriormente da Unasul, o qual deu origem a um Conselho de Defesa Sul-Americano, é uma tentativa de conformar um arranjo da região, alternativo e no caminho oposto ao vigente durante o período da Guerra Fria. Por outro lado, para que a cooperação avance é fundamental que seja projetada pela vontade política dos Estados, a fim de produzir melhorias nas relações regionais e possa ir adiante da retórica que, comumente se configura quando as relações são consideradas apenas do ponto de vista de governos e não como políticas de Estado.

A ameaça do uso da força e tensões interestatais continua ocorrendo nas relações sul-americanas, que tem tratado suas questões muito mais por meio de acordos bilaterais do que multilateralmente, ou em outras palavras, a América do Sul construiu, a partir da década de 1990, relações mais amigáveis, aprofundando a cooperação política e a integração econômica, no entanto, mantendo desconfiças no que diz respeito à integração mais profunda na temática de segurança e defesa.

As relações entre os países sul-americanos, especialmente aquelas ocorridas a partir dos anos 2000, com o governos nacionalistas mostram que, houve avanços no aspecto mais sensível da integração, as questões de segurança e defesa, em relação aos avanços ocorridos nas décadas anteriores, contudo, ainda são avanços a passos lentos, que precisam de maiores discussões e implementações.

Referências

- ARTURI, C, S. Perspectivas e constrangimentos para o desenvolvimento institucional do Mercosul. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, **Anais...** Belo Horizonte, 2013.
- BARBOSA, R. A política externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse nacional**, v.11, Rio de janeiro, 2008.
- BATTAGLINO, J. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano Uma convergência de vantagens. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, 2009.
- BAUMANN, R. Mercosul: então é agora. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 88, Rio de Janeiro, 2006.
- CASTILHO, M, R. **O acesso das exportações do Mercosul ao mercado europeu**. Texto para discussão n. 851, IPEA, Rio de Janeiro, 2001.
- CERVO, A, L. O Brasil na atual ordem mundial. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v.1, n.2, Porto Alegre, 2012.
- COSSUL, N, I. Atuação brasileira na agenda regional de segurança e defesa: possibilidades de autonomia diante das mudanças sistêmicas. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 2, mai./ago., Curitiba, 2016.

FUCCILLE, A. Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Balanços e Perspectivas. Anais... IX Encontro ABCP. Associação Brasileira de Ciência Política. Brasília, 2014.

KUME, H; PIANI, G. A tarifa externa comum no Mercosul: avaliação e perspectivas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, n. 5, p. 17-26, jan/mar. 2011.

MARTINS, J. R. V; SILVA, C. A. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. **Boletim de Política e Economia Internacional**, n.5, Brasília, 2011.

MATHIAS, S, K; MATIJASCIC, V. B. Defesa no Mercosul: avanços para a integração. **Tensões Mundiais**, v.07, Fortaleza, 2011.

MEDEIROS FILHO, O. Breve panorama de segurança na América do Sul. In. **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. NASSER, R, M; MORAES, R, F, de , (ORGS). Brasília: Ipea, 2014.

PAGLIARI, G, C di. O Brasil e a cooperação regional nos temas de defesa e segurança. **Anais... XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo**, 2011.

SOUZA, V,H,P de. Integração territorial no Mercosul: O caso da IIRSA/COSIPLAN. **Sociedade e Natureza**, v.27, n.1, Uberlândia, 2015.

TESSARI, G, R. Integração regional, fundos estruturais e estabilidade institucional no Mercosul: a criação do FOCEM. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v.24, n.3, Araraquara, 2012.

VALLE, V. M. O peso das relações inter-regionais com a União Européia em relação a alternativas de política externa do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 1, 2005.

VIGEVANI, T; RAMANZINI, H. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. **Observatório Social da América Latina**, ano XI, n.27, Buenos Aires, 2010.