

# A UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL) E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS): AVANÇOS E LIMITES NA CONSTRUÇÃO DA SEGURANÇA REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL

## THE UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS ( UNASUR ) AND THE COUNCIL OF THE SOUTH AMERICAN DEFENSE ( CDS ): ADVANCES AND LIMITATIONS IN THE CONSTRUCTION OF REGIONAL SECURITY IN SOUTH AMERICA

LICIO CAETANO DO REGO MONTEIRO

Universidade Federal Fluminense  
liciocaetano@gmail.com

**RESUMO.** Esse trabalho corresponde a uma parte da pesquisa de doutorado que originou a tese “Segurança na América do Sul: a construção regional e a experiência colombiana” (PPGG/UFRJ). A construção da segurança regional na América do Sul é um processo contraditório de avanços e retrocessos que pode ser trilhado a partir da formação de um âmbito institucional regional e dos sucessivos eventos que têm desafiado a consolidação de um espaço político regional autônomo. Numa abordagem geopolítica, nos propomos a confrontar a cronologia dos avanços institucionais da integração sul-americana, manifestos na formação da UNASUL e do CDS, com os episódios críticos que foram objeto da mediação política dessas instituições. O trabalho busca explorar três momentos demarcados pela evolução institucional sul-americana. O primeiro se estende da primeira reunião entre presidentes sul-americanos realizada em setembro de 2000, que originou um processo de integração institucional dos países da América do Sul em diversos setores, até maio de 2008, quando é criada a UNASUL. O segundo momento é o curto período entre a maio de 2008 e a criação do CDS, em dezembro de 2008. O terceiro momento é posterior à criação do CDS, tomando os primeiros efeitos do Conselho na mediação de conflitos e na cooperação em matéria de segurança e defesa entre os países sul-americanos. Como método de análise, utilizamos a leitura dos documentos publicados pela UNASUL para avaliar os desdobramentos das ações conjuntas considerando o envolvimento diferenciado de cada país. Desde 2000 diversos acontecimentos políticos entraram na pauta regional sul-americana, com diferentes respostas. Entre 2000 e 2008, destacamos a implantação do Plano Colômbia e da base militar norte-americana em Manta, no Equador, no ano 2000, e a tentativa de golpe militar na Venezuela em 2002, eventos anteriores à UNASUL. A necessidade de um posicionamento regional frente às tensões fronteiriças entre Colômbia, Equador e Venezuela por conta das ações militares contra a guerrilha em março de 2008 foi utilizada como um argumento favorável à criação da UNASUL, dois meses depois. Já em meados de 2008, temos a crise política na região boliviana da Media Luna, intermediada pela UNASUL, porém anterior ao CDS. Por fim, a instalação de bases militares norte-americanas na Colômbia, em 2009, evidenciou alguns dos limites do CDS e da UNASUL. A resolução da polêmica instaurada com as bases norte-americanas foi uma acomodação da UNASUL às condições impostas pela opção unilateral colombiana. O que podemos concluir é que a integração sul-americana e a formação de um âmbito institucional regional pressupõem idas e vindas que, por um lado, relativizam o sucesso das iniciativas que se acumularam nos últimos 15 anos, e, por outro lado, produziram respostas institucionais diferenciadas que configuram importante experiência para a avaliação dos limites e das possibilidades de construção de uma segurança regional sul-americana.

**PALAVRAS-CHAVE.** UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS, CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO, AMÉRICA DO SUL, SEGURANÇA, REGIÃO.

**ABSTRACT.** This work is part of the doctoral research published in the thesis “Security in South America: the regional construction and the Colombian experience” (PPGG/UFRJ). The building of regional security in South America is a contradictory process of advances and setbacks. This process is made from the formation of a regional institutional framework and the successive events that have challenged the consolidation of a regional autonomous political space. In a geopolitical approach, we propose to confront the chronology of institutional advances in South American integration, manifested in the formation of UNASUR (Union of South American Nations) and the CDS (South American Council of Defense), with critical episodes that were the object of political mediation of these

institutions. This work seeks to explore three moments marked by the evolution of South American institutions. The first moment extends from the first meeting between the South American Presidents held in September 2000, which led to a process of institutional integration of the countries of South America in various sectors, until May 2008, when the UNASUR is created. The second moment is the short period between May 2008 and the creation of CDS, in December 2008. The third moment is later than the creation of CDS, taking the initial effects of the Council on conflict mediation and cooperation on security and defense among South American countries. As a method of analysis, we used the reading of documents published by UNASUR for evaluating the joint actions of the countries, considering the differential involvement of each country. Since 2000, several political events were included in the South American regional agenda, with different answers. Between 2000 and 2008, we highlight the implementation of Plan Colombia and the American military base in Manta, Ecuador, in 2000, and the attempted military coup in Venezuela in 2002. The creation of UNASUR used as a justification the need of a regional response for the border tensions between Colombia, Ecuador and Venezuela due to military action against the rebels in March 2008. After the creation of the UNASUR, we have the political crisis in the Bolivian region of Media Luna, brokered by UNASUR, but prior to the CDS. Finally, the installation of American military bases in Colombia, in 2009, showed some of the limits of CDS and of UNASUR. The resolution of the controversy of the American bases UNASUR was an accommodation to the conditions imposed by the Colombian unilateral option. We can conclude that South American integration and the formation of a regional institutional framework assume comings and goings. On the one hand, this process relativizes the success of initiatives accumulated over the past 15 years. On the other hand, it produced responses that have constituted important institutional experience to assess the limits and possibilities of building a South American regional security.

**KEYWORDS.** UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS, SOUTH AMERICAN COUNCIL OF DEFENSE, SOUTH AMERICA, SECURITY, REGION.

## INTRODUÇÃO

A construção da segurança regional na América do Sul é um processo contraditório de avanços e retrocessos que pode ser trilhado a partir da formação de um âmbito institucional regional e dos sucessivos eventos que desafiam a consolidação de um espaço político regional autônomo. Numa abordagem geopolítica, nos propomos a confrontar a cronologia dos avanços institucionais da integração sul-americana, manifestos na formação da UNASUL e do CDS.

O trabalho busca explorar a construção da segurança regional da América do Sul em três momentos. O primeiro se estende da primeira reunião entre presidentes sul-americanos realizada em setembro de 2000, que originou um processo de integração institucional dos países da América do Sul em diversos setores, até maio de 2008, quando é criada a União das Nações Sul-americanas (UNASUL). O segundo momento é o curto período entre a maio de 2008 e a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), em dezembro de 2008. O terceiro momento é posterior à criação do CDS, tomando os primeiros efeitos do Conselho na mediação de conflitos e na cooperação em matéria de segurança e defesa entre os países sul-americanos.

A análise dos documentos é feita a partir dos laços constituídos institucionalmente através da UNASUL, buscamos a participação de cada país e os desdobramentos das ações conjuntas considerando o grau diferenciado de envolvimento entre os países.

## PRIMEIRO MOMENTO: A SUL-AMERICANIZAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2000-2008)

A UNASUL foi criada em 2008 a partir de alguns antecedentes que remontam a iniciativas regionais pré-existentes, como a Comunidade Andina de Nações (CAN), a Organização do Tratado

de Cooperação Amazônica (OTCA) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), além das reuniões de cúpula dos presidentes e ministros sul-americanos ocorridas durante a década de 2000. Em setembro de 2000, em Brasília, foi realizada pela primeira vez uma reunião de presidentes da América do Sul. Essa reunião se tornou o ponto de partida para o desenvolvimento de outros encontros e projetos de integração que amadureceram as bases para a criação da UNASUL.

**TABELA 1** - Declarações conjuntas dos países da América do Sul (2000-2008)

DATA	DOCUMENTO	ENCONTRO	LOCAL
1/ 9/2000	Comunicado de Brasília	Reunião de Presidentes da América do Sul	Brasília, Brasil
8/12/2004	Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-americana de Nações	III Cúpula Presidencial da América do Sul	Cusco, Peru
9/12/2004	Declaração de Ayacucho	III Cúpula Presidencial da América do Sul	Ayacucho, Peru
26/8/2005	Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul	I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações.	Fortaleza, Brasil
30/ 9/2005	Declaração presidencial e agenda prioritária	I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações	Brasília, Brasil
9/12/2005	Decisão sobre a Criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-americana		Montevideo, Uruguai
9/12/2006	Declaração de Cochabamba – Colocando a pedra fundamental para a união sul-americana	II Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações	Cochabamba, Bolívia
9/12/2006	Declaração Presidencial sobre as Ilhas Malvinas	II Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul	
17/ 4/2007	Declaração de Margarita – Construindo a integração energética	I Cúpula Energética da América do Sul	Porlamar, Venezuela
27/ 1/2008	Declaração dos Ministros de Relações Exteriores da UNASUL		Cartagena de las Índias, Colômbia
8/ 5/2008	Declaração do I Conselho Energético da América do Sul	I Conselho Energético da América do Sul	Caracas, Venezuela

Em 2000, o Comunicado de Brasília, assinado pelos presidentes sul-americanos reunidos pela primeira vez sem a presença de chefes de Estado de fora da América do Sul, acordou a criação de uma Zona de Paz Sul-Americana, com a convergência entre as iniciativas dos países andinos, que assinaram o Compromisso Andino de Paz, Segurança e Cooperação, em 1989, e dos países do MERCOSUL, que, juntamente com Bolívia e Chile, conformaram uma Zona de Paz e Livre de Armas de Destruição Massiva, a partir da declaração assinada em Ushuaia, em 1998.

A ausência de uma política sul-americana que pudesse contrabalançar a influência norte-americana e a ação muitas vezes unilateral dos EUA no âmbito regional sul-americano ficou evidente com as duas iniciativas norte-americanas na região andina logo no início dos anos 2000: a instalação de uma base militar norte-americana em Manta, no Equador, e a implantação do Plano Colômbia, ações bilaterais dos EUA com Equador e Colômbia, respectivamente. Apesar da desconfiança e do desconforto expresso por algumas lideranças sul-americanas frente a esse posicionamento dos EUA, não houve qualquer reação mais efetiva.

Em agosto de 2005, os chefes de Estado sul-americanos reunidos em Fortaleza lançaram a Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul, documento que aponta para o reconhecimento de uma visão mais abrangente do fenômeno da segurança pública, levando em conta a segurança

dos cidadãos, os direitos humanos, a garantia das liberdades dentro de uma sociedade democrática, o conhecimento sobre as causas sociais da criminalidade e da violência e a preocupação com a segurança cidadã nas áreas de fronteira como um vetor da integração e da segurança regional. Como principais medidas práticas recomendadas, o documento apontava a construção de uma rede integrada para a troca de conhecimentos e experiências, análises comparadas entre os países sul-americanos, cooperação entre agentes estatais e não-estatais, consultas intergovernamentais e a difusão de boas práticas. Não foi previsto nenhum avanço mais efetivo para adoção multilateral de instrumentos jurídicos, cooperações institucionais, formação de forças-tarefa plurinacionais ou programas de ação regional. Embora o texto da Declaração de Segurança Cidadã apresente uma visão bastante compreensiva e complexa das questões de segurança, para além de uma visão meramente repressiva do problema, não se observou quaisquer desdobramentos posteriores em termos operativos.

Outro tema que aparece antes de 2008 é o respaldo dos presidentes sul-americanos à posição argentina sobre a soberania das Ilhas Malvinas. Esse tema foi objeto de uma declaração conjunta dos presidentes reunidos na II Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, em dezembro de 2006. Além de afirmarem a legitimidade do direito soberano da Argentina sobre as Ilhas Malvinas, a Declaração afirma a necessidade de retomada de negociações em vista de uma “solução justa, pacífica e definitiva”. Na ocasião, os presidentes sul-americanos buscaram emitir um sinal de apoio à Argentina num momento em que se dissolvia, por iniciativa unilateral dos britânicos, o acordo sobre as restrições à exploração de petróleo e gás nas águas jurisdicionais em disputa entre Argentina e Grã-Bretanha. O tema das Ilhas Malvinas é um assunto em que a posição dos governos sul-americanos e a dos Estados Unidos aparecem de maneira explicitamente divergente, e a declaração conjunta da cúpula sul-americana pode ser lida também como uma maneira de evidenciar esse elemento de divergência.

Além das propostas da integração nos âmbitos comercial, logístico e energético, temas recorrentes nas relações exteriores entre os países sul-americanos, a questão da segurança foi introduzida na pauta dos encontros, seja em fóruns programáticos - como os encontros de ministros da Defesa, a partir de 2006, e as reuniões do Conselho de Defesa Sul-Americano, a partir de 2008 - seja em reuniões emergenciais na esteira de crises esporádicas. Mas enquanto as conexões físicas são limitadas ao alcance imediato dos sistemas de engenharia construídos entre os países vizinhos, a questão da segurança não possui uma delimitação espacial tão facilmente estabelecida.

Moniz Bandeira (2009) citou a ausência do México na Cúpula de Brasília em 2000, como um aspecto que evidenciava a perspectiva de integração geopolítica sul-americana presente no encontro. “Ante o ressentimento manifestado pelo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, o presidente Fernando Henrique Cardoso alegou que o México não fora convidado porque o plano de interconexões, constante na agenda da Cúpula, não poderia chegar à América do Norte” (MONIZ BANDEIRA 2009, p. 105). Uma resposta tão simples não poderia ser dada em face de outras questões, como a segurança.

## SEGUNDO MOMENTO: DA CRIAÇÃO DA UNASUL AO CDS (2008)

A questão da segurança regional esteve no centro da proposta de criação da UNASUL, em maio de 2008, embora a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano tenha ocorrido somente sete meses depois. A integração nos assuntos de defesa foi um impulsionador para a própria criação do bloco político sul-americano. Após ir aos Estados Unidos apresentar explicações sobre o desenho institucional almejado para o CDS à Junta Interamericana de Defesa (JID), subordinada à Organização dos Estados Americanos (OEA), e aos secretários de Defesa e de Estado nos Estados Unidos, o ministro Nelson Jobim deu início a um rápido giro pelos países sul-americanos, entre 15 de abril e 19 de maio de 2008, no qual apresentou a proposta de criação do CDS aos presidentes da América do Sul e obteve compromissos de adesão. Esse esforço diplomático se coadunava com a busca de adesão à criação da própria UNASUL, que se concretizou em 23 de maio de 2008. O CDS esperaria sete meses ainda para ser constituído. Na narrativa de Nelson Jobim sobre os antecedentes do CDS fica claro o papel do Brasil como vanguarda do processo de criação da UNASUL, a partir do Projeto Brasil 3 Tempos desenvolvido no âmbito do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em 2007. Por outro lado, evidencia-se também a necessidade de um acerto de contas anterior tanto com o governo norte-americano quanto com o órgão referente aos assuntos de defesa na OEA, como fica explícito nas visitas de Jobim aos Estados Unidos e à OEA antes do giro sul-americano.

Em 2008, o momento chave em que ficou patente a necessidade de um órgão da América do Sul para tratar de questões de segurança de maneira autônoma em relação à OEA e à mediação norte-americana se deu com a incursão das forças oficiais da Colômbia em território equatoriano para combater à guerrilha colombiana que culminou com o assassinato do líder das FARC, Raul Reyes. Esse evento de conflito levou ao acirramento dos ânimos entre Colômbia, Equador e Venezuela, com ruptura de relações diplomáticas e reforço militar nas fronteiras, como uma reação imediata à violação territorial do governo colombiano. O então ministro da Defesa colombiano Juan Manuel Santos chegou a ser processado no Equador por conta da ação militar.

Entre maio e dezembro de 2008, a UNASUL deu seus primeiros passos, com a incorporação do Conselho Energético Sul-Americano, criado em 8 de maio de 2008, a proposta de criação do Conselho Social da UNASUL – que permaneceu no âmbito do Conselho de Delegadas e Delegados da entidade –, e, por fim, o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano, com seu estatuto aprovado em 11 de dezembro de 2008 e a data de criação em 16 de dezembro de 2008, mesma data em que decidem estabelecer o Conselho de Saúde da UNASUL. No primeiro ano de atuação da UNASUL somente os Conselhos Energético, de Defesa e de Saúde haviam sido criados, os demais ficariam para o ano seguinte.



**TABELA 2** - Documentos da UNASUL anteriores à criação do CDS (2008)

DATA	DOCUMENTO	ENCONTRO	LOCAL
23/5/2008	Tratado Constitutivo da UNASUL	Reunião de Presidentes da América do Sul	Brasília, Brasil
12/8/2008	Sobre o Conselho Social da UNASUL	Disposição do Conselho de Delegadas e Delegados da UNASUL n. 01/2008	Santiago, Chile
15/9/2008	Declaração de La Moneda	Reunião de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Santiago, Chile
11/9/2008	Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL	III Reunião Ordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Santiago, Chile
16/12/2008	Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL	Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Salvador, Brasil
16/12/2008	Decisão para o estabelecimento do Conselho de Saúde da UNASUL	Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Salvador, Brasil
16/12/2008	Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL	Salvador, Brasil

Em 2008, a UNASUL também teve seu primeiro momento de mediação institucional no âmbito regional sul-americano, quando se instalou uma crise política na Bolívia em setembro de 2008. A resposta da UNASUL foi a de respaldar o governo de Evo Morales e condenar qualquer tentativa de golpe ou ruptura que comprometesse a integridade territorial boliviana. O recado era dado aos opositores de Evo Morales, na região da *Media Luna*, formada por estados locais produtores de gás e petróleo, que na ocasião entravam em confrontação direta contra o governo central, chegando a episódios de violência como o chamado Massacre de Porvenir, em Pando, departamento do norte boliviano. A Declaração de La Moneda, publicada em Santiago do Chile em 15 de setembro de 2008, buscava demonstrar a unidade dos presidentes sul-americanos no respaldo a Evo Morales e atendia ao pedido do governo boliviano para criar uma Comissão internacional que realizasse uma investigação imparcial sobre os assassinatos ocorridos em Pando. O informe final da Comissão de Esclarecimento das Ocorrências de Pando foi citado na declaração do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, em 16 de dezembro de 2008.

### **TERCEIRO MOMENTO: O CDS, MEDIAÇÃO DE CONFLITOS E LIMITES INSTITUCIONAIS**

Passado o período entre a criação da UNASUL (23 de maio de 2008) e o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (16 de dezembro de 2008), as trajetórias dos dois âmbitos institucionais podem ser seguidas de maneira combinada. O ano de 2009 se inicia com a elaboração de um Plano de Ação para o CDS, enunciado em 10 de março de 2009, após a primeira reunião de ministros de Defesa da América do Sul. Já em 10 de agosto de 2009, a III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL faz um balanço dos avanços da integração sul-americana no contexto de crise econômica mundial e estabelece a criação de mais quatro conselhos da UNASUL: Luta contra o Narcotráfico; Infraestrutura e Planejamento; Desenvolvimento Social; e Educação, Cultura, Tecnologia e Inovação. Esses novos conselhos se

somaram aos três conselhos já existentes: Energético, de Defesa e de Saúde. A Declaração resultante da reunião tocava ainda em pontos como a condenação ao golpe de Honduras, o reconhecimento da folha de coca como manifestação cultural ancestral e as relações interregionais da América do Sul com a África e os Países Árabes.

O ambiente protocolar da reunião ordinária de 10 de agosto de 2009 estava prestes a ser perturbado pela assinatura de um acordo bilateral entre Colômbia e Estados Unidos que lançou a instalação de sete bases militares norte-americanas em território colombiano. Se em 2000 a iniciativa da América do Sul teve que lidar com a presença norte-americana através da base de Manta no Equador e do Plano Colômbia, em 2008 a resposta dos EUA ao novo passo dado na integração sul-americana foi o anúncio das bases militares na Colômbia e, logo depois, da reativação da IV Frota.

A reação da UNASUL foi imediata. Em 28 de agosto de 2009, os chefes de Estado da América do Sul se reuniram numa Cúpula Extraordinária e lançaram a Declaração de Bariloche, que afirmava “que a presença de forças militares estrangeiras não pode, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e integridade de qualquer nação sul-americana e em consequência a paz e segurança na região”. Foi o primeiro desafio do Conselho de Defesa Sul-Americano, pondo à prova a capacidade de os países sul-americanos em seu conjunto imporem algum tipo de restrição à presença norte-americana. A Declaração de Bariloche, no entanto, refletiu justamente a condição limitada dos países sul-americanos em acordar e executar qualquer retaliação ou medida inibidora à opção unilateral da Colômbia de receber as bases norte-americanas em seu território.

A instalação das bases norte-americanas na Colômbia é um momento crucial para entender as relações entre os Estados Unidos e a América do Sul durante a década de 2000 e a posição da Colômbia nesse contexto. Desde 1999, com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela, ocorreu na América do Sul a emergência de governos mais à esquerda dentro de seus respectivos espectros políticos nacionais. No Brasil, a eleição de Lula em 2002; na Argentina, a deposição de sucessivos presidentes em 2001 e a eleição de Nestor Kirchner, em 2003; no Uruguai, Tabaré Vasquez foi eleito em 2004. Mas é a partir da eleição de Evo Morales na Bolívia, em dezembro de 2005, que o fenômeno bolivariano começa a ser enxergado como uma projeção regional da influência de Hugo Chávez. Essa tendência fica mais evidente com a eleição de Rafael Correa, no Equador, em 2006 e a quase vitória de Ollanta Humala nas eleições presidenciais do Peru, também em 2006.

A convergência dos governos sul-americanos ocorreu em duas vertentes. De um lado, a vertente bolivariana, mais radical, com evidente posição anti-americana e políticas de cunho nacionalista e popular, sob influência do presidente venezuelano Hugo Chávez, que se estendia à América Central e ao Caribe através da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), uma contraposição direta à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). De outro lado, a vertente integracionista mais moderada, capitaneada pelo Brasil de Lula, que deu origem à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Cabe ressaltar que Hugo Chávez teve um papel relevante nas duas vertentes de integração, inclusive tendo assumido a opção de entrada no MERCOSUL e saída da Comunidade Andina de Nações (CAN), em 2006, o que demonstrava de maneira inequívoca sua articulação com o eixo Brasil-Argentina. Se a ALBA tinha um viés claramente anti-americano, a UNASUL não assumia essa posição. Embora preconizasse uma maior autonomia dos assuntos

políticos sul-americanos frente à interferência dos EUA, servia também como um espaço de mediação para evitar uma polarização mais acentuada, atuando na contenção de processos mais radicalizados através da busca de consensos.

A inserção da Colômbia nos novos arranjos políticos regionais ocorre de maneira bastante desconfortável, num momento de acirramento das tensões políticas com seus vizinhos Venezuela e Equador. As violações territoriais na Venezuela e no Equador para o combate às guerrilhas colombianas e as acusações de apoio tácito dos governos vizinhos aos guerrilheiros levavam à escalada da rivalidade entre os Estados. Na segunda metade da década de 2000 começava a se difundir uma nova percepção de ameaça relacionada às guerrilhas e ao tráfico de drogas. A esses dois termos se agregava como uma nova ameaça o “populismo”, muitas vezes como sinônimo de “chavismo” ou “bolivarianismo”. Não era mais a fragilidade do Estado colombiano que colocava em risco a região andina e a América do Sul, mas a conivência dos governos “populistas” – principalmente de Hugo Chávez e Rafael Correa – com os grupos ilegais que colocava em risco a segurança colombiana. Daí a legitimação das ações das forças oficiais colombianas nas zonas de fronteira equatoriana e venezuelana, mesmo que implicasse em violações territoriais. Foi o que aconteceu na prisão do assessor internacional das FARC, Rodrigo Granda, na Venezuela, em 2005, e na ação militar que resultou no assassinato do guerrilheiro Raul Reyes no Equador, em 2008. Com o respaldo norte-americano, o presidente colombiano Álvaro Uribe se lançou a atos de provocação aos governos vizinhos e a ações políticas unilaterais que prescindiam de qualquer interlocução regional. Embora essas acusações ao “populismo” sejam mais comuns num discurso vulgarizado na mídia, seus efeitos repercutiram nas relações internacionais.

A UNASUL foi criada no auge das tensões internacionais envolvendo a guerra interna colombiana. A recusa do governo do Equador em renovar a concessão da base militar de Manta, iniciada em 1999 com término previsto para 2009, foi o gancho para lançar o acordo entre EUA e Colômbia para a concessão de sete bases militares em território colombiano, em agosto de 2009. A estratégia regional colombiana se baseava numa vinculação cada vez mais estreita com os Estados Unidos, acrescida de desconfiança em relação aos demais países sul-americanos, acusados de conivência e pusilanimidade em relação aos enfrentamentos contra as guerrilhas colombianas.

É nesse contexto que voltamos à ocasião da Declaração de Bariloche, de 10 de agosto de 2009. A Declaração teve como finalidade dar uma resposta institucional dos países sul-americanos à presença militar norte-americana na região com as novas bases em território colombiano. Por um lado, a declaração reafirmava alguns princípios e compromissos dos países com a paz, a soberania e a inviolabilidade territorial. De maneira explícita, indicava que “a presença de forças militares estrangeiras não pode, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e a integridade de qualquer nação sul-americana” e que se deveriam estabelecer “mecanismos concretos de implementação e garantias para todos os países aplicáveis aos acordos existentes com países da região e extra-regionais” (UNASUL 2009a: 2). Por outro lado, reafirmava o compromisso de luta e cooperação contra o terrorismo, a delinquência transnacional, os tráficos ilegais e a ação de grupos armados à margem da lei, o que de certa forma contemplava as condições colocadas pela Colômbia para se manter no âmbito da UNASUL após as críticas recebidas por conta do acordo com os Estados Unidos. A polarização política entre a Colômbia e a Venezuela levou ao fechamento das fronteiras e ao rompimento de relações diplomáticas e comerciais por



iniciativa venezuelana desde a assinatura do acordo com os Estados Unidos, em 2009, até o fim do mandato presidencial de Álvaro Uribe, em outubro de 2010.

As reuniões do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) realizadas em 15 de setembro e 27 de novembro de 2009 buscaram elaborar uma resposta à situação criada pelo acordo colombiano com os EUA, ao mesmo tempo em que davam vazão aos avanços de uma agenda positiva para a consolidação do CDS e a construção de sua legitimidade na mediação política regional. O principal resultado das reuniões foi o estabelecimento do mecanismo de Medidas de Fomento da Confiança e Segurança, que instituía protocolos para troca de informações, notificações recíprocas de ações militares, comunicação entre forças armadas nas zonas de fronteira, sistemas de controle de armas e negação de apoio a grupos armados ilegais e atos terroristas. Por fim, convidava o governo dos Estados Unidos a “um diálogo sobre questões estratégicas, de defesa, paz, segurança e desenvolvimento” (UNASUL 2009b: 5).

A resolução da polêmica instaurada com as bases norte-americanas foi claramente uma acomodação da UNASUL às condições impostas pela opção unilateral colombiana, o que exemplifica as limitações institucionais da UNASUL para fazer frente, mesmo que em bloco, à influência norte-americana na América do Sul.

## REFERÊNCIAS

COMUNICADO de Brasília. *Reunião de Presidentes da América do Sul*. Brasília, Brasil, 1 set 2000.

DECLARAÇÃO de Segurança Cidadã na América do Sul. *I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações*. Fortaleza, Brasil, 26 ago 2005.

DECLARAÇÃO Presidencial sobre as Ilhas Malvinas. *II Cúpula de Chefes de Estado da América do Sul*. 9 dez 2006

UNASUL. Tratado Constitutivo da UNASUL. *Reunião de Presidentes da América do Sul*. Brasília, Brasil, 23 mai 2008.

UNASUL. Declaração de La Moneda. *Reunião de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL*. Santiago, Chile, 15 set 2008.

UNASUL. Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. *Reunião Extraordinária das Chefes e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL*. Salvador, Brasil, 16 dez 2008.