



XIV Forte de Copacabana Conference
International Security

1/6

COLEÇÃO DE POLICY PAPERS
THE POLICY PAPERS COLLECTION

Antonio Jorge Ramalho

Perspectivas Sul- Americanas para uma Futura Cooperação em Arquitetura de Segurança: Arranjos, Processos e Desafios

South American Perspectives for Future Cooperation on Security Architecture: Arrangements, Processes and Challenges

Organisers



Konrad
Adenauer
Stiftung



CEBRI
BRAZILIAN CENTER FOR
INTERNATIONAL RELATIONS

Supported by



União Europeia



XIV Forte de Copacabana Conference International Security

A Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana é um projeto euro-brasileiro organizado em conjunto pela Fundação Konrad Adenauer (KAS) e pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), com apoio da Delegação da União Europeia no Brasil. A conferência é concebida como um fórum de diálogo entre a América do Sul e a Europa. Seu objetivo é reunir especialistas do setor governamental, acadêmico e privado para discutir assuntos atuais no âmbito de segurança que sejam de interesse comum aos parceiros dos dois lados do Atlântico. Desde seu início em 2003, a conferência se transformou, de uma reunião relativamente pequena, no maior fórum de segurança da América Latina. Na sua 14ª edição, a conferência de 2017 tem como tema 'Arquitetura de Segurança: um intercâmbio entre América do Sul e Europa'. A conferência é aberta ao público e os participantes são incentivados a participar ativamente das discussões. Como novidade para este ano, esta coleção de Policy Papers reflete os temas centrais do evento e pretende identificar desafios, bem como fazer recomendações políticas para o futuro. As edições anteriores da publicação sobre Segurança Internacional da Conferência do Forte de Copacabana podem ser acessadas na página oficial da KAS Brasil (www.kas.de/brazil).

The Forte de Copacabana International Security Conference is a joint Euro-Brazilian project organised by the Konrad Adenauer Foundation (KAS) in partnership with the Brazilian Center for International Relations (CEBRI) and supported by the Delegation of the European Union to Brazil. The conference is conceived as a forum for dialogue between South America and Europe. It aims to bring together experts from a wide range of government, academic and private-sector backgrounds to discuss current security-related issues which are of interest to the partners on both sides of the Atlantic. Since its inception in 2003, the conference has emerged from a relatively small gathering to Latin America's largest security forum to date. The topic of the 14th edition of the conference is 'Security Architecture: An Exchange between South America and Europe'. The conference is open to the public and the audience is encouraged to actively engage in discussions. As an innovation in 2017, this collection of Policy Papers reflects the major themes of the event and intend to identify challenges as well as make policy recommendations for the future. Previous volumes of the Forte de Copacabana International Security Conference publication can be accessed on the KAS-Brazil Office website (www.kas.de/brazil).

www.kas.de/brasil



Editor **Editor**
Dr. Jan Woischnik

Coordenação editorial **Project Coordination**
Diogo Winnikes
Reinaldo Themoteo

Colaboração **Editorial Support**
Diego Andrade de Freitas
Sebastian Breuer

Projeto Gráfico **Design**
Charles Steiman

Impressão **Print**
J. Sholna

©2017, Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Fundação Konrad Adenauer
Rua Guilhermina Guinle, 163
Botafogo CEP: 22270-060
Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel: (+55/21) 2220-5441
Fax: (+55/21) 2220-5448

www.kas.de/brasil
 [kas.brasil](https://www.facebook.com/kas.brasil)
 [kasbrasil](https://twitter.com/kasbrasil)

Todos os direitos desta edição são reservados à Fundação Konrad Adenauer. Autores podem ser citados indicando a revista como fonte. As opiniões aqui externadas são de exclusiva responsabilidade de seus autores. All rights are reserved to Konrad Adenauer Foundation. Authors may be quoted if the publication name is referred as source. Authors are exclusively responsible for all concepts and information presented in this book.

ISSN 2176-297X

COLEÇÃO DE POLICY PAPERS THE POLICY PAPERS COLLECTION

1/6

Perspectivas Sul-Americanas para uma Futura Cooperação em Arquitetura de Segurança: Arranjos, Processos e Desafios

South American Perspectives for Future Cooperation on Security Architecture: Arrangements, Processes and Challenges

Antonio Jorge Ramalho
Tradução e revisão **Translation and Revision**: Leslie Sasson Cohen

2/6

A Ordem de Segurança Global e Europeia na Crise: Poder, Instituições, Princípios

The Global and European Security Order during the Crisis: Power, Institutions, Principles

Markus Kaim
Tradução **Translation**: Tito Lívio Cruz Romão | Revisão **Revision**: Leslie Sasson Cohen

3/6

As Capacidades Sul-Americanas contra Ameaças Cibernéticas: Das Fragilidades Atuais a uma Resposta Comum

The South American Capabilities against Cyber Threats: From the Current Weaknesses towards a Common Response

María Lourdes Puente Olivera

Susana García
Tradução e revisão **Translation and Revision**: Leslie Sasson Cohen

4/6

As Capacidades Europeias contra Ameaças Cibernéticas: Fortalecendo a Segurança de TI na Alemanha

The European Capabilities against Cyber Threats: Strengthening IT Security in Germany

Hagen Colberg
Tradução **Translation**: Tito Lívio Cruz Romão | Revisão **Revision**: Leslie Sasson Cohen

5/6

O Nexo Transatlântico do Narcotráfico: a Visão Sul-Americana para uma melhor Colaboração entre a América do Sul e a Europa contra o Tráfico de Drogas

The Transatlantic Narco-Nexus: The South American View for better Collaboration between South America and Europe against Drug Trafficking

Thiago Rodrigues

Carol Viviana Porto
Tradução e revisão **Translation and Revision**: Leslie Sasson Cohen

6/6

A Perspectiva Europeia para uma melhor Colaboração entre a América Latina e a Europa no Combate ao Narcotráfico

The European View for better Collaboration between Latin America and Europe against Drug Trafficking

Mikael Wigell

Joren Selleslaghs
Tradução e revisão **Translation and Revision**: Leslie Sasson Cohen

A Fundação Konrad Adenauer (KAS) é uma fundação política alemã. Através do nosso escritório central na Alemanha e dos mais de 90 escritórios espalhados pelo mundo, gerenciamos mais de 200 projetos abrangendo mais de 120 países. Tanto na Alemanha quanto no exterior, nossos programas de educação cívica têm como objetivo promover os valores de liberdade, paz e justiça, bem como diálogo e cooperação. Como think tank e agência de consultoria, nós focamos na consolidação da democracia, na unificação da Europa, no fortalecimento das relações transatlânticas, assim como na cooperação internacional e no diálogo. Os nossos projetos, debates e análises visam o desenvolvimento de uma forte base democrática para ação política e cooperação.

No Brasil, nossas atividades concentram-se no diálogo de segurança internacional, educação política, estado de direito, funcionamento de instituições públicas e seus agentes, economia social de mercado, política ambiental e energética assim como as relações entre o Brasil, a União Europeia e a Alemanha.

The Konrad Adenauer Stiftung (KAS) is a German political foundation. From our headquarters in Germany and 90 field offices around the globe, we manage over 200 projects covering over 120 countries. At home as well as abroad, our civic education programmes aim at promoting the values of freedom and liberty, peace and justice, as well as dialogue and cooperation. As a think tank and consulting agency we focus on the consolidation of democracy, the unification of Europe, the strengthening of transatlantic relations, as well as on international cooperation and dialogue. Our projects, debates and analyses aim to develop a strong democratic base for political action and cooperation. In Brazil our activities concentrate on international security dialogue, political education, the rule of law, the workings of public institutions and their agents, social market economy, environmental and energy policy, as well as the relations between Brazil, the European Union and Germany.



União Europeia

A Delegação da União Europeia (UE) no Brasil é uma das mais de 130 Delegações da UE no mundo. A Delegação da UE no Brasil está focada na promoção das relações políticas e econômicas entre a UE e o Brasil, de acordo com a parceria estratégica EU–Brasil estabelecida em 2007. A UE e o Brasil estabeleceram relações diplomáticas em 1960, criando estreitos laços históricos, culturais, econômicos e políticos. Dentre os tópicos centrais da parceria estratégica entre a UE e o Brasil estão questões econômicas, a cooperação em questões-chaves de política externa e o enfrentamento conjunto de desafios globais em áreas como direitos humanos, mudanças climáticas e a luta contra a pobreza. Mais de 30 diálogos formais no setor político foram iniciados entre a União Europeia e autoridades brasileiras para enfrentar esses desafios. Além disso, a União Europeia e o Brasil são parceiros comerciais importantes e os países da União Europeia recebem mais de 20% da exportação brasileira. A União Europeia também é o maior investidor estrangeiro no Brasil com cerca de 60% do investimento estrangeiro.

The European Union (EU) Delegation to Brazil is one of over 130 EU Delegations around the world. The EU Delegation to Brazil is focused on promoting political and economic relations between the EU and Brazil, in line with the EU–Brazil Strategic Partnership established in 2007. The EU and Brazil established diplomatic relations already in 1960 building on close historical, cultural, economic and political ties. Central topics of the EU–Brazil Strategic Partnership include economic issues, cooperation on key foreign policy issues, and jointly addressing global challenges in areas such as human rights, climate change as well as the fight against poverty. Over 30 formal sector-policy dialogues between the European Union and Brazilian authorities have been initiated to address these challenges. The European Union and Brazil are also important trading partners and the countries of the European Union account for over 20% of Brazil's exports. The European Union is also the largest foreign investor in Brazil with around 60% of the foreign investment originating from the European Union.



Independente, apartidário e multidisciplinar, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é uma instituição sem fins lucrativos, que atua para influenciar positivamente a construção da agenda internacional do país. Fundado há quase 20 anos por um grupo de empresários, diplomatas e acadêmicos, o CEBRI tem ampla capacidade de articulação, engajando os setores público e privado, a academia e a sociedade civil. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes, e com uma rede de mantenedores constituída por instituições, empresas e indivíduos de múltiplos segmentos.

O CEBRI promove a expansão e aprofundamento do debate sobre a política externa brasileira e a inserção do Brasil no mundo, pautado na formulação de políticas públicas e no fomento de diálogo entre os mais relevantes atores brasileiros e globais. O reconhecimento de sua importância internacional é atestado pelo ranking do Programa de Think Tanks e Sociedade Civil da Universidade da Pensilvânia, que destacou o CEBRI como o segundo melhor think tank do Brasil e o quarto melhor da América Latina.


Independent, nonpartisan and multidisciplinary, the Brazilian Center for International Relations (CEBRI) is a non-profit institution that acts to have a positive influence on the construction of the country's international agenda. Founded nearly 20 years ago by a group of business leaders, diplomats and academics, CEBRI has the ability to engage the public and private sectors, academia and civil society. In addition, it counts on an engaged Board of Trustees formed by prominent figures and on a diverse network of sponsors made up of institutions, companies and individuals from multiple sectors.

CEBRI promotes the expansion and deepening of debates on Brazilian foreign policy and Brazil's international insertion, marked by the formulation of public policies and the promotion of dialogue amongst the most relevant Brazilian and global stakeholders. The recognition of its international importance is evidenced by the University of Pennsylvania's Think Tanks and Civil Societies Program, which ranked CEBRI as Brazil's second best think tank and the fourth best in Latin America.



Professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Secretário Executivo da Escola de Defesa da Unasul, com sede em Quito, Equador. Trabalhou nos Ministérios das Relações Exteriores, Educação e Defesa, além da Presidência brasileira. Seus estudos se concentram no tema da segurança internacional.

Antonio Jorge Ramalho is Professor of International Relations at the University of Brasília and Director of UNASUR's South American Defense School in Quito, Ecuador. He worked in several agencies of the Brazilian Government and at the Presidency. His research focuses on international security.



Perspectivas Sul-Americanas para uma Futura Cooperação em Arquitetura de Segurança: Arranjos, Processos e Desafios

Antonio Jorge Ramalho

South American Perspectives for Future Cooperation on Security Architecture: Arrangements, Processes and Challenges

This short paper examines South America's recent efforts to institutionalize its defense cooperation from a historical point of view. Having created a culture of dialogue and peaceful solution of conflicts, South American countries traditionally struggled with domestic challenges, rather than regional wars. Throughout their independent history, these countries found little incentive to institutionalize the culture of peace and cooperation they have cultivated in their mutual relations. Nowadays, they need to go beyond the usual diplomatic correctness to face common challenges, such as fighting against transnational organized crime, which requires concerted action.

In this context, the South American Defense Council (SDC/UNASUR) emerges as a framework that involves all countries in the region in a process of permanent dialogue and cooperation. It aims at creating a shared identity in the field of defense in the long run. Cautious, its initiatives take into consideration the asymmetric conditions among member countries, engendering gradual and flexible processes of confidence building. Its motto could be summarized in the idea that "direction is more important than speed". Having set its course for the long run, ministries of defense now persevere in building channels for communication, common protocols, and trust among future leaders.

The text is divided in three sections. The first one discusses the historical characteristics of this region in the field of defense. The second links those traditions to current initiatives of institutionalization. The third informs on the SDC/UNASUR priorities and practices. A brief conclusion and recommendations section follows.

Historical patterns

South America is a peculiar continent. Throughout their two centuries of independent history, its 12 countries have built a culture of peace and cooperation. In contrast to other regions, the regional map suffered little changes in the last two centuries. Having fought only three major wars in this period, with diplomatic tools they drew their borders. Sharing the memories of former colonies, they have always been suspicious of alien powers. They still are. Local elites soon understood that their interests were better served by George Washington's advice, in

his farewell address, to exclude "permanent, inveterate antipathies against particular nations, and passionate attachments for others."¹ Hence, they avoided entanglements in disputes between great powers.

This has not been accidental. Except for the two World Wars, in which Brazil played important – but rather symbolic – roles, to this date South America remains marginal to the most important global geopolitical changes. Afraid of the "divide and rule" policy carried on by foreign powers, local elites avoided involvements in the European conflicts, a tradition established by the Madrid Treaty, in 1750.

Having replaced colonial powers, local elites focused on consolidating their grip over their respective territories and on exploring natural resources to sell them abroad. They found no interest in fighting each other or in engaging in conflicts with major powers. Domestic challenges were paramount. They still remain so, as the high levels of public violence illustrate: Forty three out of the fifty most violent cities in the world are in Latin America; Thirty of them in South America.²

This continent's historical experience diverges significantly from Europe's. Local elites focused on two priorities: Consolidating their national unit and avoiding assaults from great powers. This process maintained them relatively distant from each other. They also achieved impressive results, such as affirming the region as a zone of peace and cooperation, free from nuclear weapons. However positive, this suffices no more.

Framing historic processes in arrangements to promote defense cooperation

Local elites found little incentive to promote regional integration: on the one hand, each country had its own engagement in the international political economy, ensuing disputes for markets in developed countries; on the other hand, the Andean mountains and the Amazon forest imposed obstacles to flows of persons, goods and services; and even ideas.

1 Washington, G. Farewell Address 1796 http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp

2 See <http://www.businessinsider.com/most-violent-cities-in-the-world-2017-4/#50-durban-south-africa-had-3443-homicides-per-100000-residents-1>, access in August 24, 2017.

Este breve artigo examina os recentes esforços da América do Sul para institucionalizar sua cooperação de defesa a partir de um ponto de vista histórico. Tendo criado uma cultura de diálogo e de solução pacífica de conflitos, os países sul-americanos tradicionalmente lutam contra desafios domésticos, ao invés de guerras regionais. Ao longo de sua história como países independentes, esses países encontraram pouco incentivo para institucionalizar a cultura de paz e cooperação que cultivaram em suas relações mútuas. Hoje em dia, eles precisam ir além da habitual correção diplomática para enfrentar desafios comuns, como a luta contra o crime organizado transnacional, que requer ação concertada.

Neste contexto, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS/UNASUR) surge como um ordenamento que envolve todos os países da região em um processo de diálogo e cooperação permanentes. O objetivo é criar uma identidade compartilhada no campo da defesa a longo prazo. Cauteloso, suas iniciativas levam em consideração as condições assimétricas entre os países membros, gerando processos graduais e flexíveis de fortalecimento da confiança. Seu lema poderia ser resumido na ideia de que “a direção é mais importante do que a velocidade”. Tendo estabelecido o curso no longo prazo, os ministérios da defesa agora persistem na construção de canais de comunicação, protocolos comuns e confiança entre os futuros líderes.

Este texto está dividido em três partes. A primeira discute as características históricas dessa região no campo da defesa. A segunda parte relaciona essas tradições às iniciativas atuais de institucionalização. A terceira parte relata as prioridades e práticas do CDS/UNASUR seguida por uma breve seção de conclusões e recomendações.

Padrões históricos

A América do Sul é um continente peculiar. Ao longo de seus dois séculos de história como países independentes, seus 12 países construíram uma cultura de paz e cooperação. Em contraste com outras regiões, o mapa regional sofreu poucas mudanças nos últimos dois séculos. Tendo travado apenas três grandes guerras nesse período, eles desenharam suas fronteiras com ferramentas diplomáticas. Ao compartilhar as memórias de antigas colônias, eles sempre

desconfiaram de poderes estrangeiros. Eles ainda desconfiam. As elites locais logo entenderam que seus interesses eram mais bem atendidos pelo conselho de George Washington em seu discurso de despedida, para excluir “antipatias permanentes e inveteradas contra nações particulares e apegos apaixonados para os outros”¹. Por isso, evitavam enredar-se nas disputas entre grandes poderes.

Isso não foi acidental. Com exceção das duas Guerras Mundiais, em que o Brasil desempenhou papéis importantes - porém simbólicos -, até a presente data, a América do Sul permanece marginal às mudanças geopolíticas globais mais importantes. Temendo da política de “dividir para conquistar” exercida por potências estrangeiras, as elites locais evitaram se envolver nos conflitos europeus, tradição estabelecida pelo Tratado de Madri, em 1750.

Tendo substituído as potências coloniais, as elites locais se concentraram em consolidar seu controle sobre seus respectivos territórios e em explorar os recursos naturais para vendê-los no exterior. Eles não tinham interesse em lutar entre si ou em se engajar em conflitos com as grandes potências. Os desafios domésticos eram mais importantes. Eles ainda permanecem assim, como mostram os altos níveis de violência pública: quarenta e três das cinquenta cidades mais violentas do mundo estão na América Latina; Trinta delas na América do Sul².

A experiência histórica deste continente diverge significativamente da Europa. Elites locais concentraram-se em duas prioridades: consolidar sua unidade nacional e evitar investidas de grandes potências. Esse processo manteve-os relativamente distantes uns dos outros. Eles também alcançaram resultados impressionantes como a consolidação da região como uma zona de paz e cooperação, livre de armas nucleares. Por mais positivo que seja, não é mais suficiente.

1 Washington, G. Farewell Address 1796 http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp

2 Ver <http://www.businessinsider.com/most-violent-cities-in-the-world-2017-4/#50-durban-south-africa-had-3443-homicides-per-100000-residents-1>, acessado em 24 de agosto de 2017.

In the area of security and defense, only in 2008 have South American countries decided to gradually enhance the security architecture they built to promote their mutual cooperation. They learned from the crisis that Europe had to overcome after the 2003 war against Iraq and decided to avoid the same mistake. Until then they simply saw no reason to do that, notwithstanding the numerous bilateral agreements in the region.

In this context, UNASUR evolved as a conciliatory framework to facilitate cooperation in many areas. As the military had a long history of positive bilateral cooperation, Defense emerged as one of the most effective dimensions of this process. The SDC/UNASUR was thus created on the basis of two premises: (1) socio-economic interdependence at the regional level was bound to progress and deepen inexorably; and (2) No country in South America was able to guarantee its own security on its own.

In other words, member countries assigned to the SDC/UNASUR the mission to promote regional dialogue and cooperation in the field of defense, as well as to favor political concertation and to foster the development of a common identity in the field of defense. In itself, the decision to openly discuss strategic issues in search for confidence building was an innovation of UNASUR. After all, regional integration processes usually start with other areas, considering defense too sensitive to begin with. The fact that the SDC/UNASUR has decided to employ annual action plans with measurable objectives, within the framework of a long-term vision, has made it easier to ensure the sustainability of its initiatives and the success of its achievements over time.

Its modus operandi has thus produced tangible results, such as the creation of the CEED and ESUDE, as well as relevant implications for related areas in regional integration, like the South American Council on Citizen Security, Justice and Coordination of Actions against Transnational Organized Delinquency. It has also produced studies on each country's institutional defense arrangements, as well as scenarios about common future threats. Year after year, the CEED consolidates information on military expenditures, enhancing transparency in this sector.

Its initiatives focus on the continuous improvement of the civilian and military that design and implement the defense policies of South American countries. ESUDE, for instance, designs its courses for practitioners who already participate in decision-making processes and show leadership skills. By examining together the common interests of their countries in the field of defense, these servants get to know each other, building mutual trust. Some of today's students and researchers will eventually assume positions of great responsibility in their respective countries. Then they will be more able to deepen and consolidate regional integration in the field of defense.

Key aspects of the security arrangements and processes in South America

The CDS/UNASUR has a clear purpose and a long term perspective: It shall contribute to create common identity in the field of Defense in South America. If it does it effectively, it will help reach the goals set by UNASUR in its endeavor to strengthen political dialogue between Member States, to reinforce the South American integration, and to promote social and human development, eradicating poverty and overcoming inequalities in the region.

These political goals shall materialize through adequate means. Dialogue, cooperation and concerted actions in the field of defense were selected as instruments to carry on this agenda. From a technical point of view, it acts on the basis of annual work plans, structured around four priority areas: (1) Military cooperation; (2) Humanitarian actions and peace operations; (3) Defense industry and technology; and (4) Training and capacity building. The Council relies on bureaucratic processes to set clear markers used to evaluate the gradual materialization of its goals, thus ensuring the gradual progress of its agenda. As a result, cooperation evolves slowly, but on a sustainable and flexible basis, which is considered appropriate in this area.

To fulfill this mission, the CDS/UNASUR set five main objectives: a) Consolidate a zone of peace in South America; b) Build a common vision on defense; c) Articulate regional positions in multilateral defense forums; d) Promote regional cooperation in defense; and e) Support demining, prevention, mitigation and assistance to victims of natural disasters.

Enquadramento de processos históricos em acordos para promover cooperação em defesa

As elites locais encontraram pouco incentivo para promover a integração regional: por um lado, cada país teve envolvimento próprio na economia política internacional, resultando em disputas por mercados nos países desenvolvidos; Por outro lado, a cordilheira andina e a floresta amazônica impuseram obstáculos aos fluxos de pessoas, bens e serviços; e até de ideias.

Na área de segurança e defesa, apenas em 2008 os países sul-americanos decidiram melhorar gradualmente a arquitetura de segurança que eles construíram para promover sua cooperação mútua. Eles aprenderam com a crise que a Europa teve que superar após a guerra de 2003 contra o Iraque e decidiram evitar cometer o mesmo erro. Até então, simplesmente não viam motivos para isso, apesar dos numerosos acordos bilaterais na região.

Nesse contexto, a UNASUR evoluiu como um quadro conciliador para facilitar a cooperação em muitas áreas. Como os militares tinham uma longa história de positiva cooperação bilateral, a defesa surgiu como uma das dimensões mais efetivas desse processo. O CDS/UNASUR foi assim criado com base em duas premissas: (1) a interdependência socioeconômica no nível regional deveria progredir e aprofundar-se inexoravelmente; e (2) Nenhum país da América do Sul era capaz de garantir sua segurança por conta própria.

Em outras palavras, os países membros atribuíram ao CDS/UNASUR a missão de promover o diálogo regional e a cooperação no campo da defesa, bem como favorecer a concertação política e promover o desenvolvimento de uma identidade comum no campo da defesa. Por si só, a decisão de discutir abertamente questões estratégicas em busca da construção de confiança foi uma inovação da UNASUR. Afinal, os processos de integração regional geralmente começam com outras áreas, por ser a defesa considerada muito sensível para começar. O fato de o CDS/UNASUR ter decidido empregar planos de ação anuais com objetivos mensuráveis no âmbito de uma visão de longo prazo, tornou mais fácil garantir a sustentabilidade de suas iniciativas e o sucesso de suas conquistas ao longo do tempo.

O seu *modus operandi* produziu resultados tangíveis, como a criação do CEED e da ESUDE, bem como implicações relevantes para áreas relacionadas com a integração regional, como o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. Também produziu estudos sobre os mecanismos de defesa institucional de cada país, bem como cenários sobre ameaças futuras comuns. Ano após ano, o CEED consolida informações sobre despesas militares, aumentando a transparência neste setor.

Suas iniciativas se concentram na melhoria contínua dos civis e militares que projetam e implementam as políticas de defesa dos países sul-americanos. A ESUDE, por exemplo, projeta seus cursos para profissionais que já participam nos processos de tomada de decisão e mostram habilidades de liderança. Ao examinar em conjunto os interesses comuns de seus países no campo da defesa, esses servidores passam a se conhecer, criando confiança mútua. Alguns dos estudantes e pesquisadores de hoje eventualmente assumirão posições de grande responsabilidade em seus respectivos países. Então, serão mais capazes de aprofundar e consolidar a integração regional no campo da defesa.

Principais aspectos dos arranjos e processos de segurança na América do Sul

O CDS/UNASUR tem um propósito claro e uma perspectiva de longo prazo: contribuir para criar uma identidade comum no campo da Defesa na América do Sul. Se o fizer de forma eficaz, ajudará a atingir os objetivos estabelecidos pela UNASUR no seu esforço para fortalecer o diálogo político entre os Estados membros, reforçar a integração sul-americana e promover o desenvolvimento social e humano, erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região.

Esses objetivos políticos devem se materializar por meios adequados. Diálogo, cooperação e ações concertadas no campo da defesa foram selecionados como instrumentos para levar a cabo esta agenda. Do ponto de vista técnico, atua com base em planos de trabalho anuais, estruturados em torno de quatro áreas prioritárias: (1) Cooperação militar; (2) Ações humanitárias e operações de paz; (3) Indústria e tecnologia de defesa; e (4) Treinamento e capacitação. O Conselho se baseia em processos burocráticos

The CDS/UNASUR has progressed slowly, but firmly, in all its institutional objectives. All South American countries take part in its decisions³, despite the imbalances among them. It operates basically as a framework to help develop and conduct confidence building measures. It prepares the next generation of leaders to establish a frank and informed dialogue, gradually conferring political substance to a regional identity that until now had only a geographic expression. When those leaders get to know each other, they may be able to enhance regional cooperation and concert in this sensitive area.

It is also pragmatic in not interfering in the positive bilateral cooperation carried on by the armed forces in South America. Some of these initiatives inform the priorities established by the SDC/UNASUR, such as the possibility of establishing common protocols to coordinate responses to natural disasters. Others, like the Argentinean-Chilean Joint and Combined Command for Peacekeeping Operations, the Southern Cross, created in 2006, remain as an inspiration to more ambitious regional endeavors. Meanwhile, bureaucrats do their duty. They negotiate annual action plans whose results progressively conduct to further dialogue and cooperation in this field, basically consolidating the levels of trust necessary to confer political substance to a region that until recently shared only a geographical identity.

Conclusions and recommendations

The SDC/UNASUR emerged as an institutional framework that helps conduct and improve the positive cooperative processes South America experienced in the field of security and defense in the last two centuries. The council has been sufficiently strong to define a long-term agenda and organize annual high-level meetings that help improve the levels of mutual confidence, engendering bureaucratic routines and systematic evaluation of public policies in this area. It has also been sufficiently cautious not to interfere in technical cooperative processes conducted by the military services on a bilateral basis, to avoid jealousies that could hamper the project.

Basically its challenge is to turn bilateral cooperation practices into multilateral ones, as well

as rely on the positive technical cooperation initiatives of the armed forces to build a common defense identity in the region. By setting long-term objectives, it gradually promotes the convergence of policies while avoiding bureaucratic opposition. By jointly training future leaders, it helps define a common identity in this field, contributing to construct common positions in the international realm.

Having understood that *“The development of the vast potentialities of South America might have a decisive influence upon the system”* local elites realize that there is still a long way to go, but such development shall serve to affirm South America as one of the stakeholders of a multipolar world, rather than to *“strengthen the United States, or (...) detach Berlin from what I may perhaps describe as a pivot policy.”*⁴ In this context, some initiatives could receive special attention in order to improve the effectiveness of future cooperation in regional defense:

- » Intelligence sharing. SISFRON is a good example of the importance of monitoring special areas in order to combat common threats. Brazil has initiated a series of bilateral agreements to frame such efforts. A regional version of them is due.
- » Joint R&D to foster innovations in the defense industry. South American countries have limited industrial capacity and similar demands for defense equipments and services. A census of installed capabilities, as well as a clear scenario of future needs may support specific programs that would save resources on the basis of pooling & sharing and in taking advantage from larger scales in government acquisitions.
- » Cyberdefense. Countries are unevenly equipped to face cyber threats and could certainly benefit from their respective capacities, both technical and political.
- » Joint training in specific areas. Most South American countries have expertise in areas such as peace operations and responses to natural disasters. They equally demand training in other areas, such as scenario

3 Bar France, if one considers that its ultramarine territory in the region makes it a South American country.

4 Mackinder, H.J.: *The Geographical Pivot of History*, Geographical Journal, Vol.23 (1904), pp. 421-37, p.436.

para estabelecer marcadores claros utilizados para avaliar a materialização gradual de seus objetivos, garantindo, assim, o progresso gradual de sua agenda. Como resultado, a cooperação evolui lentamente mas de forma sustentável e flexível, o que é considerado apropriado nessa área.

Para cumprir essa missão, o CDS/UNASUR estabeleceu cinco objetivos principais: a) Consolidar uma zona de paz na América do Sul; b) Construir uma visão comum sobre defesa; c) Articular posições regionais em fóruns multilaterais de defesa; d) Promover a cooperação regional em defesa; e e) Apoiar a desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas de catástrofes naturais.

O CDS/UNASUR avançou lentamente, mas de maneira firme em todos os seus objetivos institucionais. Todos os países da América do Sul participam de suas decisões³, apesar dos desequilíbrios entre eles. Funciona basicamente como um ordenamento para ajudar a desenvolver e conduzir medidas de fortalecimento da confiança. Ele prepara a próxima geração de líderes para estabelecer um diálogo franco e bem informado, gradualmente conferindo conteúdo político a uma identidade regional que até agora tinha apenas uma expressão geográfica. Quando esses líderes se conhecem, podem ser capazes de melhorar a cooperação regional e a articulação nesta área sensível.

Também atua de maneira pragmática ao não interferir na cooperação bilateral positiva realizada pelas forças armadas na América do Sul. Algumas dessas iniciativas preveem as prioridades estabelecidas pelo CDS/UNASUR, como a possibilidade de estabelecer protocolos comuns para coordenar as respostas às catástrofes naturais. Outros, como Força de Paz Argentino-Chilena, a Cruzeiro do Sul, criada em 2006, permanecem como uma inspiração para empreendimentos regionais mais ambiciosos. Enquanto isso, os burocratas fazem o dever deles. Eles negociam planos de ação anuais cujos resultados conduzem progressivamente a um maior diálogo e cooperação neste campo, consolidando basicamente os níveis de confiança necessários para conferir conteúdo político a uma

região que até recentemente compartilhava apenas uma identidade geográfica.

Conclusões e Recomendações

O CDS/UNASUR surgiu como um quadro institucional que ajuda a conduzir e melhorar os processos cooperativos positivos que a América do Sul experimentou no campo da segurança e defesa nos últimos dois séculos. O conselho tem sido suficientemente forte para definir uma agenda de longo prazo e organizar reuniões anuais de alto nível que ajudam a melhorar os níveis de confiança mútua, gerando rotinas burocráticas e avaliação sistemática de políticas públicas nesta área. Também foi suficientemente cauteloso para não interferir nos processos técnicos de cooperação realizados pelos serviços militares em bases bilaterais, para evitar ciúmes que pudessem prejudicar o projeto.

Basicamente, seu desafio é transformar as práticas de cooperação bilateral em atos multilaterais, bem como contar com as iniciativas de cooperação técnica positivas das forças armadas para construir uma identidade de defesa comum na região. Ao estabelecer objetivos a longo prazo, promove gradualmente a convergência das políticas, evitando a oposição burocrática. Ao formar líderes do futuro conjuntamente, ajuda a definir uma identidade comum neste campo, contribuindo para a construção de posições comuns na arena internacional.

Tendo entendido que “o desenvolvimento das vastas potencialidades da América do Sul pode ter uma influência decisiva sobre o sistema” as elites locais perceberam que ainda há um longo caminho a percorrer, mas esse desenvolvimento deve servir para consolidar a América do Sul como ator importante em um mundo multipolar, ao invés de “fortalecer os Estados Unidos, ou (...) separar Berlim do que eu talvez descreva como uma política de pivô”. Neste contexto, algumas iniciativas poderiam receber atenção especial para melhorar a eficácia da futura cooperação regional em matéria de defesa:

» Compartilhamento de inteligência. O SISFRON é um bom exemplo da importância de monitorar áreas especiais para combater ameaças comuns. O Brasil iniciou

3 Bar France, se considerarmos que o seu território ultramarino na região o torna um país sul-americano.

4 Mackinder, H.J.: *The Geographical Pivot of History*, *Geographical Journal*, Vol.23 (1904), pp. 421-37, p.436.

planning, civil-military relations, evaluation of public policies, and hybrid wars. Shall they manage to design programs to train their personnel jointly, they may profit from sharing their limited expertise in these areas while creating further room for dialogue and confidence building.

uma série de acordos bilaterais para enquadrar esses esforços. Uma versão regional é necessária.

- » Ações conjuntas de P&D para promover inovações no setor de defesa. Os países da América do Sul têm capacidade industrial limitada e demandas similares por equipamentos e serviços de defesa. Um censo de capacidades instaladas, bem como um cenário claro de necessidades futuras, podem oferecer suporte a programas específicos que economizem recursos com base em pooling & sharing (compartilhar e dividir) e tirem proveito de escalas maiores nas aquisições do governo.
- » Defesa Cibernética. Os países estão equipados de maneira desigual para enfrentar ameaças cibernéticas e certamente podem se beneficiar de suas respectivas capacidades, tanto técnicas como políticas.
- » Treinamento conjunto em áreas específicas. A maioria dos países da América do Sul tem experiência em áreas como operações de paz e respostas a desastres naturais. Eles também exigem treinamento em outras áreas, como planejamento de cenários, relações civis-militares, avaliação de políticas públicas e guerras híbridas. Se conseguirem projetar programas para formar seus funcionários em conjunto, eles podem se beneficiar com a partilha de seus conhecimentos limitados nessas áreas, criando espaço para o diálogo e a construção de confiança.



